

## Het kabinet strandt bij het eerste spoor

*H. Nijboer en K.P. Goudswaard\**

### Samenvatting

In de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken wordt voort gemaakt met de snelle winsten die te behalen zijn op het gebied van de arbeidsparticipatie. Structurele ingrepen die de arbeidsmarkt op de middellange en lange termijn toerusten om te reageren op de vergrijzing en een dynamischer economie worden niet genomen. Het kabinet houdt halt bij het eerste station. Het is de vraag of tijdig de bakens worden verzet.

In dit artikel schetsen de auteurs de belangrijkste maatregelen die de regering in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken aankondigt. Deze maatregelen bezien zij in het licht van de adviezen van de Commissie Arbeidsparticipatie (in het vervolg de Commissie Bakker genoemd). Vervolgens gaan zij in op kritiek van verschillende zijden op de focus op een hogere arbeidsparticipatie. Hoewel deze voor een deel houtsnijden, blijven maatregelen om de arbeidsparticipatie te verhogen gewenst. Geconcludeerd wordt dat het kabinet kiest om de, makkelijke, korte-termijnmaatregelen te nemen, maar dat de structurele besluiten voor de lange termijn thans worden gemedend.

Trefwoorden: Rijksbegroting, Sociale Zaken, arbeidsmarkt.

### 1 Kabinetsvoorstellen

De begroting van het kabinet benadrukt de politieke wens om te komen tot een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie. Daarbij refereert het kabinet nadrukkelijk aan het rapport van de Commissie Bakker. Deze commissie onderscheidt vier argumenten om te pleiten voor een hogere arbeidsparticipatie. Ten eerste de concurrentiepositie: er dienen zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende mensen te zijn voor onze bedrijven om concurrerend te blijven in de mondiale economie. In de tweede plaats zijn meer mensen nodig om te voldoen aan de verwachte arbeidsvraag in de publieke sector. Onderwijs en zorg zullen de komende decennia veel nieuwe arbeidskrachten nodig hebben. De publieke dienstverlening komt onder druk als deze niet beschikbaar komen. Ten derde dient inactiviteit van mensen te worden voorkomen. Deze kan zich ook voordoen in een krappe arbeidsmarkt. Tot slot is een hogere participatie noodzakelijk om sociale voorzieningen betaalbaar te houden. De inactieven/actievenratio zal stijgen en bij de huidige financieringsverdeling leidt dat tot een grotere belasting- en premiedruk voor werkenden. Voor de lange termijn voorziet de Commissie Bakker grote tekorten op de arbeidsmarkt als gevolg van de daling van de potentiële beroepsbevolking met zo'n 10 procent. Zo kan er in 2040 een arbeidstekort van minstens 700.000 mensen ontstaan. Het kabinet kiest – in navolging van de SER – voor een participatiedoelstelling van 80 procent in 2016. Dat betekent dat tot dat jaar ongeveer 400.000 extra mensen op de arbeidsmarkt moeten worden ingeschakeld.<sup>1</sup> Verschillende groepen mensen worden dan

ook verleid met de wortel en geprikkeld met de stok om meer arbeid aan te bieden dan voorheen. Het kabinet zet voor diverse groepen de volgende instrumenten in.

### *Deeltijders*

Het uitbreiden van bestaande deeltijdbanen kan substantieel bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie in arbeidsjaren. Hiertoe voert het kabinet de inkomensafhankelijk combinatiekorting in (IACK). Deze korting richt zich op de minst verdienende (doorgaans in deeltijd werkende) partner. De korting loopt op met het inkomen van de minst verdienende partner, zodat uitbreiding van een deeltijdbaan extra loont. De korting bedraagt minimaal 770 en maximaal 1.765 euro per jaar. Het budget voor deze faciliteit is ruim 500 miljoen euro. De IACK komt in plaats van de Aanvullende combinatiekorting die weliswaar deeltijdarbeid stimuleerde, maar niet opliep met het inkomen. Eenzelfde problematiek ligt voor bij het anders vormgeven van de kinderopvangtoeslag. Het kabinet overweegt het voorstel van de Commissie Bakker om de toeslag te baseren op het inkomen van de meest verdienende partner (in plaats van het verzamelinkomen, zoals tot op heden) over te nemen. Het wil echter eerst de participatie-effecten nader bezien. Dit lijkt terecht. Nijboer en Versantvoort (2008) concluderen dat de voorgestelde wijziging wel eens kan leiden tot minder participatie. Twee beslissingen zijn relevant. Ten eerste de beslissing om het aantal gewerkte uren uit te breiden. Deze hangt samen met de marginale druk op een extra uur werken. Ten tweede de toe- of uittreedbeslissing, welke afhankelijk is van de gemiddelde lastendruk. Het baseren van de kinderopvangtoeslag op het inkomen van de meest verdienende partner kan bij een relatief scheve verdeling van het inkomen binnen het huishouden (bijvoorbeeld als de man meer verdient dan de vrouw) juist leiden tot specialisatie en daarmee het uittreden van een partner uit de arbeidsmarkt. De vraag is dan welk effect overheerst. De auteurs concluderen dat een deugdelijke en overtuigende argumentatie ontbreekt voor een aanpassing van de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag. Het is verstandig dat het kabinet in het licht van de participatiedoelstelling dit voorstel nog eens nader onderzoekt.

Ook buiten het belastingsysteem wordt uitbreiding van het aantal te werken uren gestimuleerd. Onder andere door instelling van de Taskforce deeltijd plus, het stimuleren van de introductie van flexibeler werktijden, bredere scholen en het faciliteren van de combinatie werk en zorgen. Hierbij zij wel opgemerkt dat de voornemens van het kabinet in deze ietwat gratuit zijn daar de implementatie op dit gebied bij werkgevers en werknemers ligt.

Nadelig voor de arbeidsparticipatie van deeltijders is de versobering van de kinderopvangtoeslag. Een extra uur werken voor deeltijders betekent doorgaans dat de marginale druk extra wordt verhoogd door het inkomensafhankelijke element ervan. Vanuit de totale participatiedoelstelling valt echter toch veel te zeggen voor het aan banden leggen van de extra overheidsuitgaven aan kinderopvang. Het CPB heeft er in de Macro Economische Verkenning 2009 op gewezen dat de baten van extra subsidies aan kinderopvang niet meer op lijken te wegen tegen de (participatie)verstoringen die gepaard gaan met de belastingen die daarvoor moeten worden opgebracht. Een

jojobeleid op dit punt zoals afgelopen jaren is gevoerd, draagt echter ook niet bij aan het nemen van verantwoorde participatiebeslissingen in huishoudens.

### *Ouderen*

Eén van de meest in het oog springende voorstellen van het kabinet is de toekenning van een doorwerkbonus voor ouderen. Deze begint met 5 procent van het bruto inkomen in het (gehele) jaar waarin de werknemer 62 wordt en loopt in twee jaar op van 7 tot 10 procent. Vanaf het jaar waarin men 65 (67) wordt, bedraagt de bonus 2 (1) procent. De bonus geldt alleen boven een inkomen van 8.867 euro, zodat alleen een substantiële arbeidsparticipatie wordt gesubsidieerd. Het inkomen waarover de bonus wordt uitgekeerd is gemaximeerd op 54.776 (het einde van de derde schijf), zodat de maximale doorwerkbonus 4.591 euro per jaar bedraagt. Deze wordt uitgekeerd in de vorm van een heffingskorting en komt dus neer op maximaal ruim 383 euro netto in de maand.

Werkgevers worden gestimuleerd om oudere uitkeringsgerechtigden aan te nemen. Zij krijgen drie jaar lang een premiekorting van 6.500 euro als zij een 50-plusser aannemen, die voorheen een uitkering genoot. Tevens wordt een premiekorting toegekend van 2.750 euro per jaar voor elke oudere die tussen het 62<sup>e</sup> en het 64<sup>e</sup> levensjaar in dienst is. Ook beziet het kabinet of voor langdurig werklozen van 55 jaar en ouder een no-risk polis kan worden geïntroduceerd, om de reserves van werkgevers in verband met het ziekterisico weg te nemen.

De laatste maatregel om langer werken te stimuleren is de flexibilisering van de leeftijd, waarop de AOW ingaat. Men kan kiezen tussen het 65<sup>e</sup> en het 70<sup>e</sup> jaar, waarbij elk jaar latere ingang 5 procent extra oplevert. Ook kan deeltijd-AOW worden genoten. Het is overigens de vraag of deze maatregel aantrekkelijk genoeg is vormgegeven. In plaats van uitstel kan de AOW immers ook op een deposito worden gezet, met minstens hetzelfde rendement. In de media is erop gewezen dat ook het incasseren van de AOW en het kopen van een lijfrente meer kan opleveren dan het uitstel. Hetgeen een impliciete straf betekent voor degene die de AOW later laat ingaan. Dat kan de bedoeling niet zijn. Het is verstandig om te kiezen voor een actuariael faire compensatie voor het uitstel. Deze past bij de kabinetsambitie en is per definitie budgettair neutraal. Het effect op de participatie zal echter niet groot zijn.

### *Generieke maatregelen*

De Commissie Bakker stelt dat er ongeveer 900.000 mensen zijn die wel willen werken, maar nu geen werk hebben. Ongeveer de helft van hen ontvangt geen uitkering (de zogenaamde nuggers). Het kabinet is van mening dat deze mensen gestimuleerd moeten worden om te participeren. Hiertoe introduceert zij een inkomensafhankelijke arbeidskorting (IAK). Deze korting is hoger naarmate het inkomen toeneemt en vergt 165 miljoen euro. Voorts wordt de stok gehanteerd. De mogelijkheid om de algemene heffingskorting door kostwinners over te dragen aan partners wordt in 15 jaar afgebouwd met 6,67 procent per jaar. De aanrechtsubsidie is dan in 2023 van de baan. Dat is overigens naar ons oordeel een nogal lange afbouwperiode, mede gelet op het feit dat de tekorten op de arbeidsmarkt zich nu al voordoen.

De budgetten die gemeenten krijgen voor re-integratie, scholing en inburgering worden gebundeld in een participatiebudget. Op deze wijze wordt gemeenten meer beleidsvrijheid gegeven, zodat zij beter kunnen inspelen op de specifieke lokale behoeftes. Voor mensen die langdurig in een uitkeringssituatie verkeren, neemt het kabinet extra maatregelen. De begeleiding van jonggehandicapten die gebruik maken van de Wajongregeling wordt geïntensiveerd. Voorts krijgt het UWV de mogelijkheid om een loonkostensubsidie van maximaal de helft van het minimumloon beschikbaar te stellen voor het in dienst nemen van werknemers, die langer dan een jaar WW hebben ontvangen en/of jonger zijn dan 50 jaar en gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn.

Ten slotte ligt er een wetsvoorstel Investeren in Jongeren, dat voorziet in een leer/werkplicht voor jongeren van 18 tot 27 jaar. Dat betekent dat deze groep in beginsel geen recht meer heeft op een bijstandsuitkering.

#### *Kwaliteit van het arbeidsaanbod*

Hoewel door velen voorzien wordt dat er de komende decennia een voortdurende krapte op de arbeidsmarkt zal bestaan, betekent dat niet dat iedereen dan zonder meer in staat zal zijn om optimaal bij te dragen aan de productie in Nederland. Het is nodig dat de gevraagde samenstelling en kwaliteit van arbeid overeenkomt met het aanbod. Een leven lang leren en het ondersteunen van transitie op de arbeidsmarkt is hiervoor van groot belang. Het kabinet stelt dat het een belangrijke rol ziet voor de sociale partners om een leven lang leren en het veranderen van baan en/of werkinhoud verder vorm te geven. Eigenlijk gooit zij hiermee de verantwoordelijkheid voor, alsmede de verdere uitwerking van de voorstellen van de Commissie Bakker, over de schutting. Wel wil het kabinet een persoonsgebonden scholingsbudget introduceren, maar het is niet duidelijk op welke wijze. Voorts is onduidelijk of en hoe zich dit verhoudt tot de voorstellen van de Commissie Bakker.

## **2 Advies Commissie Bakker**

De Commissie Bakker koos ervoor om in haar advies bij te dragen aan een paradigmaverschuiving in discussies over de sociale zekerheid. Was de focus in het verleden voornamelijk gericht op het creëren van zoveel mogelijk werkgelegenheid, nu legt de Commissie de nadruk op oplossingsrichtingen voor het probleem van een tekort aan arbeidskrachten. Opdracht van de Commissie was voorstellen voor de korte en lange termijn te doen om de arbeidsparticipatie te bevorderen alsmede voorstellen om de kwalitatieve matching van de arbeidsmarkt te verbeteren.

Om de arbeidsparticipatie te bevorderen stelt de Commissie een aanpak door middel van drie sporen voor.

#### *Eerste spoor*

Ten eerste dienen er korte termijn maatregelen te worden genomen, die de arbeidsparticipatie vergroten. De meeste van deze 'quick wins' worden door het kabinet overgenomen. Er komt een no-risk polis voor langdurig werklozen, na een jaar dienen WW'ers elke baan te accepteren, jongeren tot 27 jaar moeten werken en/of leren en deeltijdwerk wordt aantrekkelijker gemaakt. Voor ouderen komt er een doorwerkbonus

en de AOW kan later ingaan dan het 65<sup>e</sup> levensjaar. Bovendien krijgen werkgevers voor bepaalde groepen een premiekorting. Het eerste spoor wordt door het kabinet dus goed gevolgd.

#### *Tweede spoor*

Het tweede spoor van de Commissie omvat maatregelen die gericht zijn op het behouden van werkzekerheid. Dit spoor bestaat weer uit drie delen: het instellen van een werkbudget, het omvormen van de WW naar een werkverzekering en het in één hand brengen van de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In het Plan van Aanpak naar aanleiding van het rapport van de Commissie Bakker is daarover weinig terug te vinden. Het lijkt er op dat de impasse over het ontslagrecht is opgelost met een status quo op het gebied van de flexibele arbeidsmarkt. Kort voor Prinsjesdag heeft het kabinet met VNO/NCW en FNV de afspraak gemaakt dat voor mensen die meer dan 75.000 euro verdienen maximaal aanspraak kan worden gemaakt op 1 jaar ontslagvergoeding. Deze afspraak heeft weinig om het lijf, het betreft slechts zo'n 10 procent van de werknemers. Maar er lijkt tegenover te staan dat verder niets meer aan het stelsel zal worden aangepast. De voorstellen voor een omvorming van de WW naar een werkverzekering sterven zo een stille dood. De Commissie stelde voor om werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor het vinden van een nieuwe baan als ontslag noodzakelijk is. In een transferperiode van maximaal zes maanden, waarin de werknemer wordt doorbetaald, moeten beide partijen op zoek gaan naar een nieuwe functie. Na deze periode vangt, indien nodig, een sectorgefinancierde periode van maximaal zes maanden aan. Deze wordt gevolgd door een uitkering door gemeenten die geleidelijk afloopt tot bijstandsniveau. De totale periode van deze werkverzekering is korter dan de huidige WW.

Een tweede onderdeel van de arbeidsmarktplannen betreft het werkbudget. Dit is een persoonsgebonden pot met als doel het investeren in inzetbaarheid. Bestaande middelen voor scholing kunnen in het werkbudget worden gestort, maar bijvoorbeeld ook middelen die vrijkomen door versobering van de pensioenopbouw in verband met langer doorwerken en middelen die vrijkomen door minder ontslagvergoedingen. Het werkbudget kan ook voorzien in een inkomensaanvulling. Een integratie van dit werkbudget met de bestaande levensloopregeling en de spaarloonregeling ligt daarmee voor de hand. Het idee van het werkbudget komt daarmee in de richting van voorstellen in de internationale literatuur om te komen tot een individueel spaarsysteem in de sociale zekerheid voor diverse risico's (zie voor een overzicht van de voor- en nadelen van individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid: Goudswaard en Nijboer, 2008). Collectieve verzekeringen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid worden in een dergelijk systeem enerzijds voor een deel vervangen door individuele spaarregelingen. Anderzijds worden zelf gekozen risico's (als het krijgen van kinderen en mantelzorgen) institutioneel en financieel gedeeltelijk van het individuele naar het collectieve domein getrokken. Doordat mensen gedeeltelijk zelf sparen voor sociale zekerheid wordt misbruik en moreel gevaar teruggedrongen en wordt de participatie bevorderd. Nadeel is minder risicodeling (hoewel een basisverzekering blijft bestaan) en minder solidariteit. Volgens de literatuur is er per saldo sprake van een verbeterde afruil

tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid, althans voor sommige risico's. Het kabinet lijkt vooralsnog de bezwaren zwaarder te wegen dan de voordelen.

### *Derde spoor*

Ten derde stelt de Commissie hervormingen op de langere termijn voor om te komen tot een duurzame arbeidsparticipatie. Bij dit onderdeel wordt voornamelijk ingegaan op de houdbaarheid van het ouderdomspensioen. De Commissie stelt voor om de AOW-ingangsdatum te koppelen aan de levensverwachting en deze een maand per jaar later in te laten gaan. Voorts dient de AOW verder te worden gefiscaliseerd. Hoewel het kabinet in haar eerste reactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Bakker stelt dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd 'welhaast onvermijdelijk lijkt' om op termijn zeker te zijn van voldoende arbeidspotentieel, gaat zij hiertoe niet over. Een verhoging van de AOW-leeftijd wordt door de Commissie Bakker echter beschouwd als een zeer wezenlijk onderdeel van het pakket aan maatregelen. Het kabinet stelt in feite dat hetzelfde doel wordt bereikt door langer doorwerken. Verhoging van de AOW-leeftijd is echter juist een zeer effectief instrument om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen. Hetzelfde geldt voor werknemers onder de 65 jaar. Dat blijkt uit ervaringen in landen die hun pensioenleeftijd al hebben verhoogd, zoals in de Scandinavische landen. Inmiddels zijn in vele andere landen verhogingen van de pensioenleeftijd gaande of aangekondigd.

Met de fiscalisering van de AOW wordt door het kabinet wel voorzichtig een begin gemaakt. Het kabinet is afgestapt van het aanvankelijke voorstel in het Coalitieakkoord om een heffing voor 65-plussers te koppelen aan een doorwerkbonus. Dat plan bleek niet uitvoerbaar; de bonus en de heffing worden nu losgekoppeld. Het effect van de in te voeren heffing op het houdbaarheidstekort is echter gering, als gevolg van de hoge drempel. Pas boven een aanvullend pensioen van 18.000 euro is de heffing van toepassing.

De conclusie moet luiden dat het kabinet overtuigend aan de slag is gegaan met de korte- termijnmaatregelen. Het fiscale stelsel wordt aangepast zodat betaalde arbeid voor diverse groepen (uitkeringsgerechtigden, deeltijders, minstverdienende partners en ouderen) aantrekkelijker wordt gemaakt. De maatregelen om te komen tot een verschuiving naar meer individuele verantwoordelijkheid in de sociale zekerheid worden vooralsnog uit de weg gegaan. Dit geldt ook grotendeels voor de voorstellen om de financierbaarheid van de AOW toekomstbestendiger te maken: de voorgestelde fiscalisering is in dit licht een wel heel kleine stap. Alles bijeen genomen wordt de burgers het zoet van de voorgestelde maatregelen gegund, maar blijven de vervelende voorstellen achterwege. Dit is wellicht politiek de makkelijkste weg, maar zal blijven leiden tot spanning op 's lands overheidsfinanciën. Hoe langer men wacht, hoe harder de ingrepen zullen zijn. Een volgend kabinet zal daarom genoodzaakt zijn nog steviger in te grijpen.

### 3 Wordt het participatiestreven niet te heilig verklaard?

Zowel het kabinet als de Commissie Bakker legt een sterke nadruk op het belang van een hogere arbeidsparticipatie. Maar een beleid gericht op een verhoging van de arbeidsparticipatie is geen spel zonder nieten. De Beer (2008) stelt dat een grotere arbeidsparticipatie wenselijk kan zijn, maar dat de kosten en baten ervan zorgvuldiger moeten worden gewogen dan thans. Zo remt een groei van de arbeidsparticipatie de arbeidsproductiviteit. Dat is voor een deel onvermijdelijk, omdat gemiddeld minder productieve mensen toetreden en hierdoor de gemiddelde productiviteit afneemt. Om de vergrijzingsgerelateerde uitgaven op te vangen zou volgens De Beer in plaats van een hogere arbeidsparticipatie ook kunnen worden gekozen voor een verbetering van de arbeidsproductiviteit (zie bijvoorbeeld ook Storm en Naastepad, 2008). Daar valt in algemene zin moeilijk bezwaar te maken: wie is er tegen om met dezelfde hoeveelheid mensen meer te produceren? Zowel hogere participatie als hogere productiviteit dragen bij aan toekomstige welvaartsgroei. Het wordt pas lastig – net als bij een verhoging van de arbeidsparticipatie – als specifieke voorstellen worden gedaan. Dan wordt duidelijk dat ook productiviteitsverbeteringen doorgaans opofferingen vergen. In de zin van extra investeringen in kennis (vergelijk het zoet op het gebied van de arbeidsparticipatie met het toekennen van bonussen en premiekortingen), maar ook in de zin van meer competitie en liberalisering van markten (vergelijk de structurele arbeidsmarkthervormingen). Zo bezien is het algemene pleidooi voor meer aandacht van arbeidsproductiviteit verstandig, maar eveneens niet zonder (voelbare) consequenties. Verder merken wij op dat een hogere arbeidsproductiviteit volgens het Centraal Planbureau het houdbaarheidsprobleem in verband met vergrijzing niet kleiner, maar eerder groter maakt (Van Ewijk et al, 2006, p. 105-107). Dat komt doordat de overheidsuitgaven (sociale uitkeringen, salarissen in de publieke sector) ook toenemen als de productiviteit stijgt. Vergrijzing is, zo gezien, vooral een verdelingsvraagstuk. Alleen als de overheidsuitgaven achter blijven bij de welvaartstijging die het gevolg is van een hogere productiviteit zal het houdbaarheidstekort kunnen afnemen. De Beer wijst er verder op dat ook de kosten van participatieverhoging zullen toenemen. Het laaghangende fruit is deels geplukt: mensen die nu nog langs de kant staan, zijn slechts tegen hoge (re-integratie)kosten naar de arbeidsmarkt te bewegen en brengen beperkte monetaire baten. Dat argument geldt beslist ook voor de hiervoor besproken maatregelen in de Begroting 2009. Veel van deze maatregelen brengen hoge kosten met zich mee. De hogere belastingdruk die daarvan het gevolg is, gaat gepaard met negatieve participatie-effecten. Overigens moeten ook de sociale baten van participatie niet worden onderschat. Het overzicht van geluksstudies van Frey en Stutzer (2002) laat bijvoorbeeld overtuigend zien dat werklozen ceteris paribus veel ongelukkiger zijn dan mensen met een baan.

Een andere groep omvat mensen die bewust niet participeren, omdat het nettoloon onvoldoende opweegt tegen de opoffering van andere werkzaamheden of vrije tijd. De Beer stelt dat hoewel meer participatie van deze groep de formele economie doet groeien, dit ook gepaard gaat met meer formele kosten (werk moet immers aantrekkelijker worden gemaakt: de vruchten van arbeid moeten meer lonen door minder belastingdruk of bijvoorbeeld subsidiëring van kinderopvang). Daarbij komen nog de kosten van een afname van informele arbeid, die in het BBP niet wordt gewaardeerd.

Het positieve saldo van participatie van deze groepen moet derhalve niet worden overschat.

Is het een probleem dat Nederland wereldkampioen deeltijdarbeid is en we gemiddeld fors minder uren werken dan Amerikanen en andere Europeanen? Komt dit niet overeen met onze preferenties tussen thuis zorgen, vrijwilligerswerk, vrije tijd en een betaalde baan? Moet de overheid mensen wel prikkelen om bestaande participatie uit te breiden? Relevante vragen, waarop het antwoord op voorhand niet duidelijk is. De stelling van het kabinet (Tweede Kamer, 2008a, p. 12) dat 'Nederland te veel, te kleine deeltijdbanen' heeft is dan ook normatief. Wat zegt de economische wetenschap? Er werken verschillende mechanismes tegelijk. Als mensen geen beroep doen op overheidssteun, zoals bij niet-uitkeringsgerechtigden het geval is, is het optimaal een vrije keuze te hebben om te werken of niet. Dat geldt ook voor het eerder stoppen met werken en het werken in deeltijd. De vraag is echter of met de huidige belastingdruk op consumptie en arbeid deze keuze door de overheid niet teveel richting vrije tijd wordt gestuurd. Het wegnemen van deze verstoringen leidt dan tot een meer zuivere afweging tussen de kosten en baten van participeren. De voorstellen van het kabinet liggen dus wel degelijk in lijn met wat economisch wenselijk is. Daarbij komen nog de gewenste maatschappelijke effecten van toegenomen arbeidsparticipatie: een verbetering van de overheidsfinanciën en verbreding van de draagkracht om de sociale voorzieningen te betalen (Van Ewijk et al., 2006). In deze argumenten ligt de rede om te pleiten voor grotere arbeidsparticipatie. Vanzelfsprekend vergt dat wel opofferingen in tijd en die zijn niet zonder kosten, zoals De Beer terecht stelt.

#### 4 Problemen bij langer doorwerken

De Commissie Bakker en het kabinet onderscheiden verschillende problemen om te komen tot een hogere arbeidsparticipatie. Een aantal blijft echter on- of beperkt belicht. De afbouw van vervroegde uitredingsregelingen is met succes ingezet. Was men voorheen een dief van de eigen portemonnee als werd doorgewerkt, tegenwoordig loont participatie op latere leeftijd. Later stoppen betekent immers een hoger pensioen (en omgekeerd). Maatschappelijk inefficiënte subsidies op vrije tijd worden nu uitgefaseerd. Daarnaast wordt langer doorwerken gestimuleerd door middel van een doorwerkbonus. Het prikkelprobleem aan de kant van de werknemers lijkt hiermee vooralsnog afdoende te zijn afgedaan. De participatiegraad van 55-65 jarigen steeg al van 35 procent in 2001 naar 47 procent in 2008 (CBS, 2008). Van Dalen en Henkens (2008) voorspellen dat deze stijging zal doorgaan, doordat toekomstige ouderen meer participeren dan hun voorgangers en bovendien hoger zijn opgeleid.

Aan de vraagzijde is het echter twijfelachtig of er voldoende is gebeurd. Het is onzeker of de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers voldoende opweegt tegen de werkgeverslasten. Premievrijstellingen helpen dit probleem te verminderen, maar het is de vraag of deze voldoende van omvang zijn. Het hoge woord moet eruit: is het – ondanks de genomen maatregelen – geen tijd om serieus over te gaan op demotie? Het huidige impliciete arbeidscontract betekent dat werknemers als ze jong zijn in verhouding tot hun productiviteit te weinig betaald krijgen en als ze oud zijn te veel (Borghans et al., 2007).<sup>2</sup> Hoewel in andere landen de stijging van de lonen afvlakt of zelfs daalt, blijven de lonen in Nederland stijgen met de leeftijd. Dit maakt dat de

gemiddelde relatieve loonkosten van een 65-jarige werknemer in Nederland ongeveer 30 procent hoger liggen dan in het Verenigd Koninkrijk (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Daarbij komen nog de kosten voor de extra vrije dagen en ontsiemaatregelen van ouderen. Jong subsidieert oud. Als dan de werkzame periode verlengd wordt, dreigen jongeren de ouderen nogmaals te moeten subsidiëren. Het vergrijzingsprobleem komt dan zelfs als ouderen doorwerken per kerende post terug. Illustratief is ook de baanmobiliteit van verschillende leeftijdsgroepen. 25-34 jarigen wisselen meer dan 3,5 keer zo vaak van baan als 55-plussers. Ouderen zitten (door de ontslagbescherming, meer vrije dagen en hoge beloning) opgesloten in hun banen.

De Commissie Bakker pleit – om productiviteitsverlies te voorkomen – voor een leven lang leren en investeren in educatie. Dat is zeer belangrijk, maar het is de vraag of dat voldoende zoden aan de dijk zet. Ook bij een gelijkblijvende productiviteit gecombineerd met een gemiddeld hoger loonkostenniveau blijft er een structureel probleem.

De doorwerkbonus en premiekortingen zijn een achterom om uit deze moeizame discussie te ontsnappen. De rekening wordt echter wederom door de jongeren betaald. Zij betalen immers relatief meer belasting over hun arbeidsinzet. Daarbovenop komt nog de meer dan evenredige pensioenrechten die oudere werknemers opbouwen door de doorsneepremie. Voor een 64-jarige omvat dit een subsidie van ongeveer 36 procent van zijn premie-inleg (CPB, 2006). Deze gecombineerde overdrachten van jong naar oud zullen in het licht van de vergrijzing en een stijgende deelname van ouderen aan de arbeidsmarkt alleen maar toenemen. Het is derhalve verstandiger om structurele – en soms pijnlijke maatregelen – te treffen. Tot die tijd kunnen de doorwerkbonus en de premiekortingen enig soelaas bieden, maar zij dienen zo snel mogelijk te worden afgebouwd.

Tot slot kan deeltijdpensioen voor oudere werknemers een manier zijn om langer op de arbeidsmarkt actief te blijven. In enquêtes gaven 60-64 jarigen aan gemiddeld anderhalf jaar langer door te willen werken als zij van deeltijdpensioen konden genieten, terwijl bedrijven deeltijdpensioen eveneens als aantrekkelijke optie zien om ouderen in dienst te houden (CPB, 2005). Het gevaar van deeltijdpensioen kan echter zijn, dat de totale participatie over de levensloop afneemt. Temeer nu extra premie- en heffingskortingen in het vooruitzicht worden gesteld. Het wordt dan erg aantrekkelijk om de participatie over de laatste jaren van het werkzame leven te spreiden (de heffingskorting loopt tussen het 62<sup>e</sup> en het 65<sup>e</sup> jaar immers op). Mogelijk zonder per saldo meer te participeren. Werken in deeltijd biedt weliswaar een aantrekkelijk perspectief, maar moet actueel fair worden vormgegeven.

## 5 Conclusie

Zowel de Commissie Bakker als het kabinet acht een verhoging van de arbeidsparticipatie naar 80 procent gewenst en noodzakelijk. Op deze focus is van diverse kanten kritiek geuit. Vanzelfsprekend is het zo dat opofferingen in de zin van vrije tijd en informele productie relevant zijn. Maar het probleem is dat door de belasting op arbeid, de keuze om te participeren negatief wordt beïnvloed. Bovendien zijn er positieve maatschappelijke effecten verbonden aan een hogere arbeidsparticipatie, te

weten verbeterde overheidsfinanciën, een grotere financieringsbasis voor sociale voorzieningen en het beschikbaar komen van voldoende arbeidsaanbod.

Het kabinet volgt de korte-termijnmaatregelen van de Commissie Bakker op. Dit zijn maatregelen, waarvan verwacht mag worden dat deze de arbeidsparticipatie doen toenemen. Ze bestaan echter vooral uit het uitdelen van zoet in de vorm van extra heffings- en premiekortingen. Daarmee gaan kosten gepaard, die moeten worden opgebracht. De pijnlijker maatregelen die nodig zijn voor een verhoging van de arbeidsparticipatie worden (vooral nog) vermeden. Hoewel 'welhaast onvermijdelijk' wordt de AOW-leeftijd niet verhoogd. Serieuze maatregelen om te komen tot het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt worden vermeden. Tot slot wordt met een boog om het beloningsprobleem van oudere werknemers heengelopen. Discriminatie moet worden tegengegaan en scholing bevorderd. Maar zonder het in overeenstemming brengen van de productiviteit met de arbeidskosten van oudere werknemers zal de participatie van ouderen vroegtijdig stoppen. Het kabinet houdt stand bij Bakkers eerste spoor. Het is waarschijnlijk pas aan een volgend kabinet om de structurele hervormingssporen te volgen en een station verder te komen.

Henk Nijboer  
Kees Goudswaard

\* De auteurs zijn als onderzoeker respectievelijk hoogleraar verbonden aan de Afdeling Economie en het Onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, Universiteit Leiden.

## Referenties

- Beer, P. de (2008), Grotere participatie is geen panacee, *Socialisme en Democratie*, 65(7/8), 36-45.
- Borghans, L., F Cörvers, B. Kriechel en R. Montizaan (2007), *Productiviteit, beloning en arbeidsparticipatie van ouderen*, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), *Arbeidsparticipatie 55 tot 65 jarigen 2001-2008*.
- Centraal Planbureau (2005). *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2006). *Macro Economische Verkenning 2007*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2008). *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Dalen, H. van en K. Henkens, 2008, Moeilijkste problemen rond de oudere werknemer komen nog, *Me Judice*, jaargang 1, 18 september 2008.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau.

- Frey, B.S. and A. Stutzer (2002), What can economist learn from hapiness research?, *Journal of Economic Literature*, 40(2), 402-435.
- Goudswaard, K.P. en H. Nijboer (2007), Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu, 221-232.
- Nijboer, H. en M.C. Versantvoort (2008), Kinderopvangtoeslag en participatie: voorstellen zonder fundament, te verschijnen.
- Storm, S. en R. Naastepad (2008), Wat de Commissie Bakker weten moet', *Economisch Statistische Berichten*, 93(4534), 260-263.
- Tweede Kamer (2008a), *Kabinetsreactie op advies Commissie Bakker*, Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken, ASEA/LIV/18251.
- Tweede Kamer (2008b), *Plan van aanpak vervolg advies Commissie Arbeidsparticipatie*, Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken, ASEA/LIV/08/25764.
- Tweede Kamer (2008/2009), *Memorie van Toelichting bij begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 31700 XV 1, Nr. 1.

---

<sup>1</sup> Daarbij kan worden aangetekend dat deze doelstelling uitsluitend betrekking heeft op de participatie in personen. Maar ook een hogere participatie in voltijdsequivalenten, met name door vergroting van de deeltijdfactor, draagt bij aan het verminderen van de krapte op de arbeidsmarkt en het opvangen van vergrijzingskosten.

<sup>2</sup> Het is overigens opmerkelijk hoe weinig we weten over de productiviteitsontwikkeling over het leven. Niet duidelijk is of en in hoeverre de productiviteit van ouderen afneemt. Bij werkgevers bestaat in ieder geval wel de perceptie dat de productiviteit op hogere leeftijd afneemt (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, p. 91). Onderzoek hiernaar moet zowel vanuit maatschappelijk als vanuit wetenschappelijk oogpunt hoge prioriteit krijgen.