

## Het perspectief van de Commissie-Bakker op doorgroei van arbeidsparticipatie

F.A.G. den Butter\*

### Samenvatting

Een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie draagt bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het kabinet zet daarbij in op een toename tot 80% in 2016. Vanuit dat perspectief heeft de Commissie-Bakker (Commissie Arbeidsparticipatie) in juni 2008 een groot aantal beleidsaanbevelingen gedaan, dat het kabinet in belangrijke mate gaat volgen. In 2000 heeft de WRR het rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* uitgebracht dat aanbevelingen bevat om de belemmeringen voor zo'n toename van arbeidsparticipatie weg te nemen. Dit artikel bespreekt en vergelijkt de aanbevelingen. Een belangrijk aspect is dat ouderen aan het werk blijven en gedeeltelijk na hun 65<sup>ste</sup> blijven doorwerken. De Commissie-Bakker bepleit daarbij expliciet een verhoging van de pensioenleeftijd. Een alternatief is de pensioenleeftijd meer te flexibiliseren en de AOW daarop aan te passen. De meningen over ontslagbescherming zijn verdeeld. Een eenvoudige oplossing is om in arbeidscontracten carrière gebonden ontslagtermijnen op te nemen. Daarnaast is een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen gewenst. Het betekent minder starre loonschalen en een grotere mate van loondifferentiatie. Voor de arbeidsmarkt van de toekomst met aanbodtekorten legt de WRR de nadruk op het zingevingsargument: naast een geldelijke beloning moet het werk ook in ruimere zin voldoening leveren en daarmee bijdragen tot de individuele welvaart.

Trefwoorden: arbeidsparticipatie, Commissie-Bakker, ontslagrecht

### 1 Inleiding

De opdracht die de regering begin 2008 heeft meegegeven aan de Commissie Arbeidsparticipatie, is om 'zonder beperkingen' te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie in Nederland structureel te verhogen tot 80%. In die zin vertoont de opdracht verwantschap met het advies van de WRR in 2000 in haar rapport *Doorgroei van Arbeidsparticipatie* waarin de gevolgen van een scenario zijn uitgewerkt waarbij de participatie in 2020 tot 75% oploopt. In dit artikel worden de overeenkomsten en verschillen belicht tussen dit WRR-advies (WRR, 2000) en het advies van de Commissie-Bakker, zoals de Commissie Arbeidsparticipatie meestal naar de voorzitter wordt genoemd. (zie Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, en ook Bovenberg en Oosterwijk, 2008). Vooropgesteld zij dat de WRR in de eerste plaats beoogde na te gaan welke knelpunten een doorgroei van de arbeidsparticipatie zou kunnen oproepen, en hoe die knelpunten verholpen zouden kunnen worden, terwijl de Commissie-Bakker allerhande beleidsmaatregelen, zowel op de korte als op de lange termijn, opsomt die de gewenste doorgroei kunnen

bewerkstelligen. Maar ook in het WRR- rapport worden maatregelen besproken die de doorgroei bevorderen, zodat het in die zin relevant is te bezien hoe de opvattingen over adequaat arbeidsmarktbeleid in de tussenliggende jaren zijn geëvolueerd.

## 2 Doorgroeiscenario's

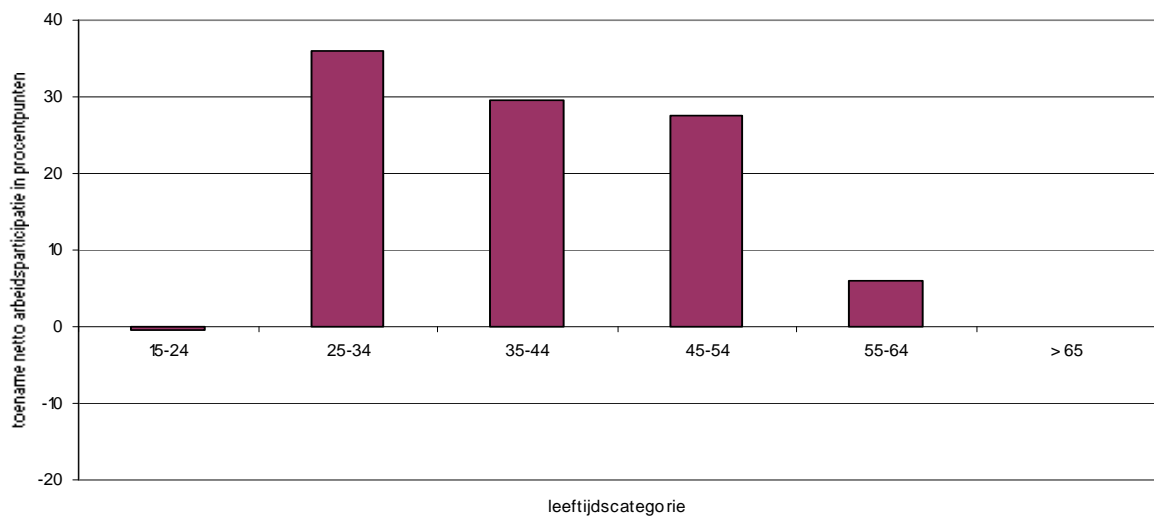
Om knelpunten te kunnen identificeren, heeft de WRR indertijd de doorgroei van arbeidsparticipatie gespecificeerd naar geslacht en leeftijdsgroepen. Bezien is in hoeverre daarbij een omslag ten opzichte van het verleden nodig is. De figuren 1a t/m 1d tonen welke bijdrage de verschillende leeftijdsgroepen in de periode 1981-1999 aan de toename van de arbeidsparticipatie in die periode hebben geleverd, en welke toename volgens het WRR-scenario nog extra nodig is om van 2000 tot 2020 een doorgroei van 62% in 2000 tot 75% in 2020 te bereiken. De figuren illustreren dat de toename van de arbeidsparticipatie in de laatste decennia van de vorige eeuw volledig is toe te schrijven aan een toename van de participatie van vrouwen. Voor een voldoende doorgroei van de participatie dient de participatie van vrouwen nog verder toe te nemen. Een dergelijke voortgezette participatiegroei van vrouwen betreft voornamelijk de latere leeftijdsgroepen. Is in het verleden de participatie van vrouwen vooral toegenomen vanwege het additionele aanbod van jonge vrouwen op de arbeidsmarkt, in de periode na 2000 zijn het vooral de oudere vrouwen die meer gaan participeren om de participatiegroei van het doorgroeiscenario te realiseren. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek betekent het dat vrouwen, veel meer dan in het verleden, ook op latere leeftijd moeten blijven participeren. Het devies is dus om de vrouwen aan het werk te houden, met eventueel een onderbreking voor het krijgen van kinderen.

Dit blijven participeren op latere leeftijd geldt nog in veel sterkere mate voor de mannen. In tegenstelling tot de vrouwen was hier ten tijde van publicatie van het WRR-rapport een duidelijke omslag van de trend uit de voorgaande periode nodig, toen de mannen in het geheel niet hebben bijgedragen aan de participatiestijging. De geringe toename van de participatie van de jongere mannen is in die periode volledig tenietgedaan door een daling van de participatie van de oudere mannen. Dit hing voor een deel samen met de riantе mogelijkheden voor vervroegde uittrekking, die nog eens versterkt werden door beïnvloeding van de preferenties via de idealisering van het "Zwitserleven-gevoel". Voor de participatietoename volgens het doorgroeiscenario was indertijd vooral een enorme omslag van de participatie van oudere mannen tussen 55 en 64 jaar nodig.

Hoe is de stand van zaken 8 jaar later, en hoe verhoudt het doorgroeiscenario van de WRR zich tot het scenario van de Commissie-Bakker om de gewenste participatie in 2020 te bereiken? Dit wordt geïllustreerd in figuur 2, die door het CPB is samengesteld. Volgens de door het CPB opgestelde bijlage van het rapport van de

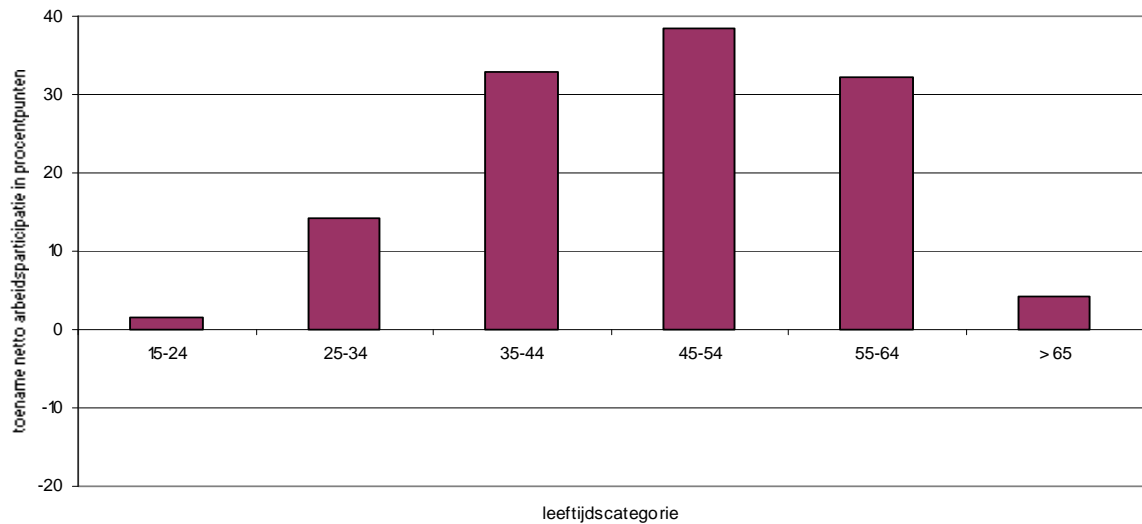
Commissie-Bakker is uitgegaan van een arbeidsaanbodscenario waarbij voor het jaar 2020 een participatiegraad van 77% voor 20-64 jarigen is voorzien. Helaas heeft het CPB hierbij geen opsplitsing naar geslacht kunnen maken. De figuur toont dat in de afgelopen periode vooral de arbeidsparticipatie van ouderen flink is toegenomen. In die zin is de uitgangssituatie nu een heel andere dan in 2000. Toch moet ook voor de komende jaren het leeuwendeel van de extra arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroepen tussen de 50 en 64 jaar komen. Bij de jongeren is nauwelijks meer een verhoging van de participatie mogelijk. Integendeel, omdat arbeidsparticipatie in de toekomst een steeds hogere scholing vereist, zal de participatie van de jongeren vanwege de langere leerperiode eerder dalen dan stijgen. De aandacht voor een kortere studieduur weegt hier waarschijnlijk niet tegen op. Opgemerkt zij dat, hoewel het in beide rapporten over bruto participatiegraden gaat, het niveau van deze indicatoren niet volledig vergelijkbaar is. Voor de analyse van de benodigde veranderingen in de hier gepresenteerde figuren maakt dat echter weinig uit.

*Figuur 1a. Participatietoename vrouwen (1999 t.o.v. 1981)*



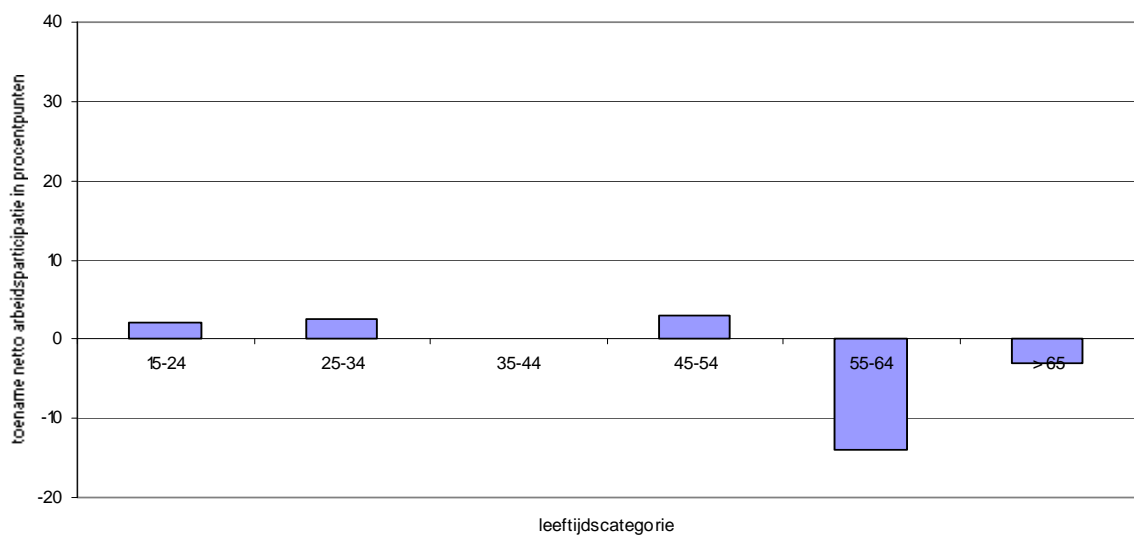
Bronnen: Berekeningen in WRR (2000) ontleend aan CBS-Statline en CPB.

Figuur 1b. Participatietoename vrouwen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)



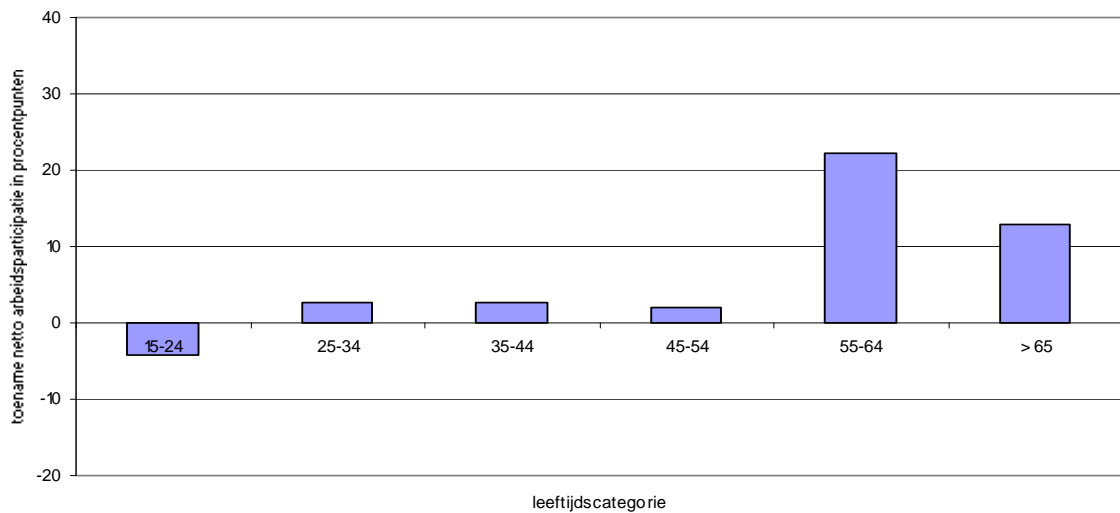
Bronnen: Berekeningen van WRR (zie WRR, 2000) op basis van CBS/CPB, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag, 1997.

Figuur 1c. Participatietoename mannen (1999 t.o.v. 1991)



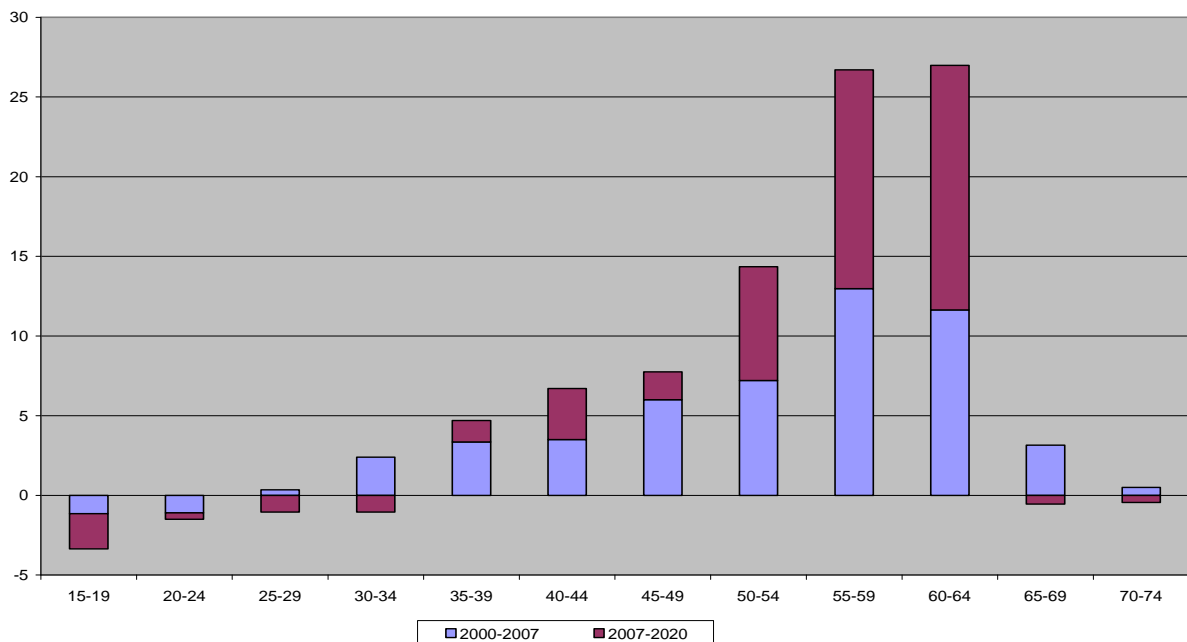
Bronnen: Berekeningen in WRR (2000) ontleend aan CBS-Statline en CPB.

Figuur 1d. Participatietoename mannen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)



Bronnen: Berekeningen WRR (zie WRR, 2000) op basis van CBS/CPB, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag, 1997.

Figuur 2. Toename van arbeidsparticipatie: gerealiseerd 2000-2007 en volgens de Commissie-Bakker 2007-2020



Bron: CPB op basis van berekeningen voor de Commissie Arbeidsparticipatie (2008)

Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek, waarbij de jongere leeftijdsgroepen van nu de oudere leeftijdsgroepen van de toekomst zijn, legt het WRR-advies de nadruk op het aan het werk blijven van de participanten. Daarentegen besteedt de Commissie-Bakker, in navolging van wat in de Nederlandse beleidsanalyse nog steeds gebruikelijk is, veel aandacht aan het doen participeren van het "onbenutte arbeidspotentieel". Natuurlijk is het niet onbelangrijk om degenen die nu niet werken, aan het werk te krijgen, maar deze gedachte gaat wel van een statisch beeld van de arbeidsmarkt uit. Beseft dient te worden dat de non-participanten van vandaag niet perse de non-participanten van morgen hoeven te zijn. Participatie wordt niet alleen bevorderd door meer toetreders of door verhoging van de toetreedkans, maar ook (en vooral) door verkleining van de uittreedkans. Vandaar dat vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek het devies van de WRR: "houdt de geboortegolf generatie en de vrouwen (zo lang mogelijk) aan het werk", veel meer zoden aan de dijk zet om de participatie te verhogen.

Een van de meest besproken, en volgens de berekeningen van het CPB ook meest succesvolle beleidsopties om de participatie te verhogen en de overheidsfinanciën in de komende periode van vergrijzing houdbaar te houden, is een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. De veronderstellingen in beide doorgroei-scenario's hierover zijn opmerkelijk. De WRR gaat zonder dat hierover in het rapport aanbevelingen worden gedaan, uit van een flinke toename van participerende mannen en vrouwen na hun 65<sup>ste</sup>. In werkelijkheid heeft zich, zo laat figuur 2 zien, ook een dergelijke groei voorgedaan. De Commissie-Bakker voorziet daarentegen voor de komende periode tot 2020 geen verdere doorgroei van de participatie van 65plussers. Waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat eerst de participatie tot het 65<sup>ste</sup> levensjaar flink verhoogd moet worden alvorens veel extra mensen na hun 65<sup>ste</sup> kunnen blijven doorwerken.

### 3 Beleidsvoorstellen

De Commissie-Bakker heeft een lijst met maar liefst 42 maatregelen opgesteld om op de korte termijn de arbeidsparticipatie te verhogen. Gedeeltelijk wordt daarbij aangesloten bij voorgenomen kabinetsbeleid. Onder meer wordt een participatieplicht voor uitkeringsgerechtigden voorgesteld, de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting dient te worden uitgefaseerd en overheid en bedrijfsleven moeten meer flexibel in loopbaan en werktijden zijn om het werk passend voor mensen met zorgverantwoordelijkheid te maken. Veel van de maatregelen uit de lijst dienen om de oudere werknemers te bewegen om langer door te werken. In die zin sluiten de voorstellen aan op de aanbevelingen van de WRR uit 2000, zij het dat de Commissie-Bakker meer op de details ingaat en de voorstellen in een moderner jasje stopt. Zo noemt de Commissie-Bakker in voorstel 25 de mogelijkheid van een geleidelijke afbouw van de carrière met een deeltijdpensioen. De WRR (2000, blz. 267) stelt in dit verband de creatie van

seniorenfuncties als milde vorm van demotie voor. Indertijd bleek dat voor de vakbeweging een brug te ver. Op het woord demotie rustte daar tot voor kort nog een taboe. Gezegd dient dat de overgang van eindloonregelingen naar middelloonregelingen, die inmiddels heeft plaatsgevonden, de seniorenfuncties met demotie tegenwoordig makkelijker en financieel aantrekkelijker heeft gemaakt.

De manier waarop de pensioenleeftijd geleidelijk kan worden verhoogd, wordt door de Commissie-Bakker met grote zorgvuldigheid gezien. Daarbij wordt ook zoveel mogelijk gebruik gemaakt van ervaringen in Scandinavië en de Verenigde Staten (zie Bovenberg en Oosterwijk, 2008). Het is duidelijk dat deze beleidsoptie de komende jaren een belangrijke rol in het politieke debat in ons land gaat spelen. Overigens is, zo blijkt uit de voorstellen, om de pensioenleeftijd te verhogen wel een grote gedetailleerdheid nodig om de kosten en baten evenwichtig over alle generaties en bevolkingsgroepen te verdelen. De vraag is of dat niet eenvoudiger kan, waarbij optimaal rekening wordt gehouden met de preferenties ten aanzien van de gewenste leeftijd van pensionering en met de heterogeniteit van het productief vermogen van werknemers op oudere leeftijd. De een kan en wil nu eenmaal langer doorwerken dan de ander. Men kan zich voorstellen dat de pensioenen nog veel meer dan in de voorstellen van de Commissie-Bakker worden geïndividualiseerd, zodat de AOW-leeftijd en de spilleeftijd voor de aanvullende pensioenen niet meer zo relevant zijn. Daarbij zijn verschillende opties voor flexibilisering van de AOW mogelijk. Zo is het denkbaar de AOW-uitkering vanaf een vaste leeftijd te doen beginnen en vervolgens te faciliteren om via een individuele spaarregeling later van die uitkering gebruik te maken (zie Den Butter en Van Sonsbeek, 2008). In dat geval zal, bij een inbouw van de juiste prikkels, de feitelijke pensioenleeftijd toenemen zonder dat de spilleeftijd verhoogd behoeft te worden.

De Commissie-Bakker legt ook in die zin de nadruk op een geleidelijk ophogen van de pensioenleeftijd omdat in de doorrekeningen die het CPB voor de commissie heeft gedaan, uitsluitend deze maatregel een substantieel resultaat oplevert om de arbeidsparticipatie te doen verhogen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te doen verbeteren. Andere maatregelen, zoals loonkostensubsidies, versoberen van de WW, verlagen van het minimumloon of intensivering van sancties in WW en bijstand hebben volgens het CPB nauwelijks resultaat (zie de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker). Opmerkelijk is dat dit ook geldt voor een inkomensafhankelijke heffingskorting die met een generieke lastenverzwaring wordt gefinancierd. Zo'n belastingkorting voor werknemers vormde indertijd een belangrijk onderdeel van de aanbevelingen van de Commissie-Andriessen om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verhogen. Dat vanwege de gunstige werkgelegenheidseffecten in de doorrekening van het CPB (Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, 1994). Nu moet worden gezegd dat de inkomensafhankelijke arbeidskorting volgens de huidige berekeningen van het CPB

nog wel een gunstig effect heeft op de werkgelegenheid in personen, maar dat geldt niet voor de werkgelegenheid in arbeidsjaren, die het CPB in dit verband relevant acht.

Een ander belangrijk beleidsvoorstel van de Commissie-Bakker, die in de berekeningen van het CPB veel aandacht krijgt, is fiscalisering van de AOW. Indertijd is deze optie in het WRR-rapport uit 2000 niet genoemd, maar het vormde wel een veelbesproken onderdeel van een eerder rapport van de WRR over *Generatiebewust Beleid* (WRR, 1999). De discussie over deze regeling die beoogt om lasten van vergrijzing op een andere manier over de generaties te verdelen, is nog eens in alle heftigheid overgedaan tijdens de verkiezingscampagne van 2006. Ook toen de WRR dit voorstel tot fiscalisering in haar rapport opnam, speelde de fiscalisering trouwens al een rol in de beleidsdiscussie, en vond deze via de maximering van de AOW-premie in feite al voor een deel plaats. Opmerkelijk is dat de aanbevelingen van de Commissie-Bakker vooralsnog deze discussie niet opnieuw hebben doen oplaaien.

De beleidsaanbevelingen voor doorgroei van de arbeidsparticipatie van de WRR uit 2000 kennen veel minder detail dan die van de Commissie-Bakker. Daarbij komt dat de WRR een voorkeur heeft voor generieke regelingen, omdat specifieke regelingen makkelijk een aanzuigende werking hebben, of, indien nadelig, kunnen worden ontlopen. Bovendien zijn de transactiekosten van specifieke maatregelen veelal hoog, omdat in de principaal/agent-relatie tussen overheid en mogelijke deelnemers deze regelingen hoge monitoring en "bonding" kosten met zich meebrengen. Opmerkelijk is dat het CPB in de inleiding van de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker de opmerking plaatst dat aan het uitvoeren van het beleid in veel gevallen transactiekosten verbonden zijn en dat met de welvaartsverliezen vanwege deze kosten van uitvoering van het beleid in de berekeningen geen rekening wordt gehouden. Toegegeven zij dat het moeilijk is deze kosten in de doorrekening van beleidsvoorstellen te betrekken, maar toch zou, meer dan nu het geval is, de kosten van uitvoering dienen mee te wegen in het politieke debat over beleidsvoorstellen. Dan zal blijken dat met name regelingen die vanwege de compromisvorming ingewikkeld zijn geworden, onnodig veel uitvoeringskosten met zich meebrengen. Als voorbeeld zij hierbij genoemd het compromis over fiscalisering van de AOW in het coalitieakkoord.

Aangezien de doorgroei-exercitie van de WRR uit 2000 vooral een knelpuntenanalyse was, zijn de beleidsaanbevelingen gefocust op het wegnemen van de knelpunten. Als belangrijkste knelpunt werd indertijd door de WRR de problematiek van ziekte en arbeidsongeschiktheid gezien. De meest uitgewerkte aanbevelingen hadden dan ook daarop betrekking. Veel van die aanbevelingen zijn achterhaald – men kan ook zeggen verwezenlijkt – door de overgang van WAO naar WIA. Een aanbeveling die enigermate terzijde in het WRR-rapport is opgenomen, namelijk het voorstel om wat

aan het begintraject van ziekte te doen via versoering van de aanvulling van het ziektegeld naar 100% van het loon, kreeg in de publiciteit indertijd de volle aandacht. De storm rond dit voorstel is vervolgens weer gaan liggen en is nooit verder opgelaaid. Ook bij de Commissie-Bakker blijven aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid buiten beeld.

#### *Ontslagrecht*

De toevoeging 'zonder beperkingen' in de opdracht aan de Commissie-Bakker heeft betrekking op de discussie over het ontslagrecht die de aanleiding vormde voor de instelling van de commissie. Zoals gebruikelijk in het Nederlandse poldermodel was de commissie bedoeld als uitweg om het vastgelopen politieke debat over het ontslagrecht vlot te trekken. Versoepeling van het ontslagrecht wordt door de voorstanders gezien als een middel om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te verhogen. Dankzij een verlaging van de kosten van het ontslag zullen werkgevers ook eerder geneigd zijn nieuwe vacatures te openen en minder beperkingen voelen om extra werknemers in dienst te nemen (zie bijv. Blanchard en Portugal, 2001). Een versoepeld ontslagrecht, zo is de gedachte, bevordert de doorstroom op de arbeidsmarkt. Mede op instigatie van de OECD en het EU-secretariaat is aanpassing van het ontslagrecht een actueel onderwerp van beleidsdiscussie in een aantal Europese landen, o.m. in Frankrijk waar Blanchard en Tirole aanbevelingen voor versoepeling hebben gedaan (zie Blanchard en Tirole, 2004).

Deze discussie over ontslagrecht past in het meer brede kader van de wens tot "flexicurity" op de arbeidsmarkt (Wilthagen, 1998). Op de arbeidsmarkt van vandaag de dag zijn er geen banen meer voor het leven, maar is het van belang dat men naar een nieuwe baan uitzielt wanneer de oude baan door omstandigheden onproductief dreigt te raken. Kortom, een overgang van baan zekerheid naar werk zekerheid (zie WRR, 2007). Dan moeten er wel prikkels in de regulering van de arbeidsmarkt worden ingebouwd om die overgang zo goed mogelijk te laten verlopen. Veelal geldt het Deense model daarbij als voorbeeld: op de Deense arbeidsmarkt is weinig ontslagbescherming, is de uitkeringsduur relatief kort, maar de uitkering direct na het werkloos raken is (voor de onderkant van de arbeidsmarkt) is er relatief hoog en allerhande scholings- en omscholingsmaatregelen zorgen ervoor dat men wordt bijgestaan bij het vinden van een nieuwe baan. Bovenberg en Teulings (2007) vinden het Deense model het dichtst in de buurt komen bij hun Utopia voor de inrichting van de arbeidsmarkt, en niet het Amerikaanse of Britse model. Dat is opmerkelijk aangezien zij wel het Angelsaksische boven het Rijnlandse model voor inrichting van de economie verkiezen. Maar in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de werkzekerheid niet goed geregeld. Bovendien zijn in de Verenigde Staten de ontslagkosten nog hoog. Overigens is bij het Deense model ook wel een aantal kanttekeningen te plaatsen (zie bijv. Willems en Van Asselt, 2007; Den Butter en Hochguertel, 2007). In de eerste plaats was de ontslagbescherming in

Denemarken al traditioneel zeer gering zodat hier niet van een bewust beleid naar minder baan zekerheid en meer werkzekerheid kan worden gesproken. Daarnaast zijn de arbeidsmarktvoorzieningen in Denemarken om werklozen en nieuwe toetreders snel aan een baan te helpen, kostbaar en hebben geen groot positief effect op de werkgelegenheid. Dat laatste blijkt ook in meer brede zin uit studies die de gevolgen van versoepeling van het ontslagrecht onderzoeken. (Deelen et al., 2006).

De Commissie-Bakker heeft op bekwame wijze de discussie rond de versoepeling van het ontslagrecht omzeild en daarmee de angel uit deze discussie gehaald. De commissie doet namelijk wel degelijk voorstellen die beogen om de maatschappelijke kosten van ontslag te doen verminderen. Een terecht uitgangspunt vormt daarbij het criterium van Blanchard en Tirole (2004) dat de werkgever de maatschappelijke kosten van ontslag dient te internaliseren, waarbij de ontslagboete gelijk moet zijn aan de uitkeringen van de ontslagen werknemers en de extra kosten van ontslag (zie ook Bovenberg en Oosterwijk, 2008). De voorstellen voor premiedifferentiatie in de WW uit het coalitieakkoord hebben eveneens een dergelijke intentie. Indien dit precies te regelen valt, zou een verdere wetgeving rond ontslagrecht zelfs niet nodig zijn. De Commissie-Bakker probeert deze situatie te benaderen door werkgevers een ontslagvergoeding op te leggen, die gestort dient te worden in een persoonsgebonden *werkbudget* dat overdraagbaar is tussen banen. Dit werkbudget kunnen werknemers dan benutten in de overgang naar een nieuwe baan, bijvoorbeeld om zich bij te scholen, maar ook als inkomen tijdens de zoektocht naar een nieuwe baan. In die zin vervangt deze vorm van werkverzekering (WV) de uitkering uit de WW en vervult dezelfde functie in wat wel genoemd wordt de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid, namelijk dat het werkzoekenden in staat stelt om zo goed mogelijk een productieve baan te vinden, zonder dat zij door gebrek aan middelen gedwongen worden snel een minder passende nieuwe baan aan te nemen (Acemoglu en Shimer, 1999). Het voorstel van het werkbudget vertoont verwantschap met het voorstel om de WW-uitkering te vervangen door een *individuele spaarrekening*. Dit voorstel is uitvoerig in de literatuur besproken, maar de welvaartsvoordelen van zo'n regeling, waarbij een efficiencywinst optreedt vanwege verminderde moral hazard bij een WW-uitkering, maar waarbij een deel van de risicosolidariteit van de WW vervalst, zijn niet eenduidig (Feldstein en Altman, 1998; Bovenberg en Sørensen, 2004; Bovenberg et al., 2008; Orszag et al., 1999; Den Butter en Kock, 2000). Wellicht verdient het de voorkeur om de WW-regeling via een optimale combinatie van uitkeringsduur en uitkeringshoogte zodanig in te richten dat de negatieve invloed van de moral hazard zo klein mogelijk wordt gehouden. (Jongen, 2008).

Het WRR-rapport over de doorgroei van de arbeidsparticipatie geeft weliswaar een overzicht van de argumenten voor en tegen versoepeling van ontslagbescherming (WRR, 2000, blz. 94), maar komt niet tot aanbevelingen op dit gebied. Het belangrijkste analysekader van het WRR-rapport uit 2000 betreft de

arbeidsmarktdynamiek. In een recent rapport constateert de WRR (2007) dat de arbeidsmarktdynamiek van oudere werknemers laag is. In het huidige debat vormt dit een aanleiding om hier een versoepeling te bepleiten (CPB in de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker, blz. 10-11). De vraag is echter hoe erg deze lage arbeidsmarktdynamiek van ouderen voor de economie is. Een lage arbeidsmarktdynamiek voor ouderen kan betekenen dat er te weinig aandacht is voor investeringen in generiek menselijk kapitaal, en, wanneer niet binnen de sector van baan wordt gewisseld, van vakspecifiek menselijk kapitaal. Aan de andere kant zijn er binnen bedrijven ook oudere werknemers nodig die het bedrijf door en door kennen, en dankzij deze bedrijfsspecifieke kennis kunnen bijdragen aan het laag houden van transactiekosten binnen het bedrijf. Deze werknemers hebben weinig tot geen mogelijkheid bij ontslag een even productieve baan buiten het bedrijf te vinden. Een versoepeling voor het ontslagrecht zou in dit geval betekenen dat er een onderinvestering in dergelijke bedrijfsspecifieke kennis plaatsvindt. Bovendien valt vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek ook in meer algemene zin te verklaren dat oudere werknemers minder frequent van baan veranderen. Bij de baanwisselingen op jongere leeftijd is ervaring gekregen welke baan voor de werknemer, gezien de specifieke kwaliteiten, passend is. Het ligt voor de hand dat zo'n baan op oudere leeftijd gevonden is. Bovendien maken ook andere maatschappelijke verworvenheden – opbouw van een kennissenkring, woningbezit – mobiliteit op latere leeftijd minder gewenst. Kortom, er zijn nog wel wat vraagtekens te plaatsen bij de wens om ouderen via minder ontslagbescherming tot meer arbeidsmobiliteit aan te zetten. Van Schaik en Van de Klundert (2008) wijzen er hierbij op dat de mate waarin bedrijfsspecifiek kapitaal en daarmee ontslagbescherming relevant is, samenhangt met de fase waarin het proces van economische groei verkeert. In een fase van sterke groei blijkt ontslagbescherming de productiviteit te bevorderen, maar in een fase met weinig groei is er meer behoefte aan flexibiliteit.

In meer algemene zin raakt dit een kernpunt in de afweging tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktdynamiek houdt in dat aan de ene kant nieuwe, productieve banen worden gecreëerd, maar dat aan de andere kant oude banen hun productiviteit verliezen zodat de werknemers die deze banen bezetten, beter in een andere zouden functioneren. Dit tekent het verband tussen de arbeidsmarktdynamiek en de productiviteit. Een hoge dynamiek waarbij veel oude banen verdwijnen en veel nieuwe banen verschijnen, lijkt in die zin bevorderlijk voor de productiviteit, en dus voor een efficiënte werking van de arbeidsmarkt. Aan de andere kant brengt zo'n hoge dynamiek ook veel kosten met zich mee, zoals zoekkosten, omschakelings- en inwerkkosten en overbruggingskosten wanneer men in de overgang van de ene naar de andere baan tijdelijk zonder werk komt te zitten. Bij werkloosheid zijn dit naast de kosten van de werkloosheidsuitkering ook de opportuniteitskosten van het niet werken. Tussen (te) veel dynamiek en (te) weinig

dynamiek bestaat dus een gulden middenweg waarop de regelgeving zo goed mogelijk dient aan te sluiten. In het WRR-rapport over doorgroei van arbeidsparticipatie wordt hierover het volgende opgemerkt:

"...de arbeidsmarktdynamiek vormt, in relatie met het steeds kennisintensiever worden van de samenleving, productieprocessen en arbeidsorganisaties, één van de belangrijkste trends van de huidige en toekomstige economische ontwikkeling. Kenmerkend is dat krachten en tegenkrachten hier een rol spelen. Het punt is dan ook niet dat er sprake zou zijn van te weinig of juist te veel dynamiek, maar dat ergens in de maatschappelijke ontwikkeling een evenwicht gevonden moet worden voor de mate waarin oude banen verdwijnen, nieuwe banen verschijnen, voor de keuze tussen werk en leren en voor de keuze tussen het verwerven en onderhouden van baanspecifieke kennis en algemene kennis. Kortom, analyse van de arbeidsmarktdynamiek geeft zicht op maatschappelijke ontwikkelingsprocessen, die vanuit beleidsmatig oogpunt in de komende periode van groot belang zijn." (WRR, 2000, blz. 66-67)

Anders gezegd zijn er zowel voordelen als nadelen aan een grote(re) dynamiek op de arbeidsmarkt verbonden. De optimale dynamiek verschilt per type baan en leeftijdscategorie. Vooralsnog heeft het onderzoek weinig kennis opgeleverd welke dynamiek vanuit de afweging van positieve en negatieve welvaartseffecten optimaal is. Maar het toont wel dat enige nuance nodig is van de wens om de arbeidsmarkt al maar te willen flexibiliseren. Het citaat uit het WRR-rapport demonstreert ook de grote verwantschap tussen de economische analyse van de dynamiek op de arbeidsmarkt en de meer sociologisch georiënteerde leer van de transitionele arbeidsmarkt. (zie bijv. Muffels et al., 2004) In deze leer wordt de nadruk gelegd op een ruimer aantal transitie gedurende de levensloop dan uitsluitend de overgangen tussen werk en verschillende vormen van non-participatie.

Een belangrijk aspect in dit verband, waar het WRR-rapport uit 2000 ruim aandacht besteed, betreft het verschil tussen het loonprofiel en het productiviteitsprofiel tijdens de loopbaan. In de traditionele arbeidsverhouding waarbij veelal sprake is van een baan voor het leven (en dus van baan zekerheid) is sprake van een impliciet contract tussen werkgever en werknemer. In het begin wordt de werknemer beneden de productiviteit beloond en later erboven. Dit traditionele impliciete contract kan in stand blijven dankzij een reputatiemechanisme waarbij bedrijven die het contract verbreken (en dus oudere werknemers ontslaan), grote kosten moeten maken om aantrekkelijk voor nieuwe werknemers te blijven (Marsden, 2004). Tegenwoordig vindt meer en meer een overgang naar netwerkgeoriënteerde reputatiemechanismen plaats waarbij werknemers van baan verwisselen op basis van de kennis die in netwerken met vakgenoten over hun potentiële productiviteit bestaat. In een dergelijke institutionele structuur zijn werknemers met name erop

gericht te investeren in vakspecifieke kennis. Denk aan het belang van publicaties in internationale vakbladen bij wetenschappers. Het betekent dat het loonprofiel meer en meer in overeenstemming dient te worden gebracht met het productiviteitsprofiel. Daarbij is tevens op latere leeftijd sprake van een grote heterogeniteit in de productiviteit, ook tussen generatiegenoten die dezelfde opleiding hebben genoten. Dit impliceert dat een grotere loonflexibiliteit gewenst is waarbij de vaste salarisschalen te weinig mogelijkheid bieden om productiviteitsverschillen in loonverschillen tot uitdrukking te laten komen. Het WRR-rapport legt dan ook meer de nadruk op loondifferentiatie dan op loonmatiging om de doorgroei van arbeidsparticipatie te bevorderen. Beloning naar productiviteit maakt de kans kleiner dat werknemers te duur worden.

Maar ook bij een dergelijke beloningstructuur kunnen zich negatieve bedrijfsspecifieke schokken voordoen waarbij de werkgever werknemers moet ontslaan. Dit is echter een onderdeel van het ondernemersrisico, zodat in zo'n geval de werkgever een deel van de kosten moet dragen (Bovenberg en Teulings, 2007). In die zin is ontslagbescherming gerechtvaardigd en zelfs wenselijk, waarbij de omvang van die bescherming gerelateerd dient te zijn aan de mate waarin de werknemer in andere banen productief kan zijn. Dit kan via de door de Commissie-Bakker voorgestelde ontslagvergoedingen of door loondoorbetaling bij ontslag (WRR, 2007). Maar het kan eenvoudiger en meer efficiënt, namelijk via een bepaling dat werkgevers een opzegtermijn hebben die gerelateerd is aan het aantal dienstjaren van de werknemer. Desgewenst kan bij een baanwisseling worden afgesproken dat het aantal dienstjaren bij een vorige werkgever meetelt. Dit stelt de werknemer die ontslag is aangezegd, in staat om vanuit de bestaande baan naar een nieuwe baan te zoeken. Daarbij kan bij wijze van prikkel aan de werknemer door de werkgever een premie in het vooruitzicht worden gesteld wanneer de werknemer snel een andere baan vindt en zijn opzegtermijn niet helemaal uitzit. Een nog beter alternatief zou zijn wanneer de vergoeding bij ontslag, of de opzegtermijn, in ieder arbeidscontract individueel geregeld zou worden. Dan behoeven werkgevers en werknemers zich alleen maar aan hun contract te houden en is een verdere ontslagbescherming overbodig. Tegen deze achtergrond heeft het nu bereikte compromis over het ontslagrecht, waarbij aan degenen met een inkomen boven de 75.000 euro bij ontslag ten hoogste één jaarsalaris hoeft te worden toegekend, uitsluitend een politieke, maar geen economische betekenis.

### **Besluit**

Vanwege de vergrijzing en de krapte die daardoor op de arbeidsmarkt ontstaat, is een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie dringend gewenst. De oplossingen die de Commissie-Bakker dragen daartoe zeker bij. Vanuit de eerdere aanbevelingen in het WRR-rapport uit 2000 kunnen bij deze oplossingen wel wat kanttekeningen worden geplaatst. Zo levert een grotere arbeidsmarktdynamiek, met meer flexibiliteit

op de arbeidsmarkt, niet perse een toename van de arbeidsparticipatie op. Een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen en een minder rigide stelsel van loonschalen kunnen een belangrijk deel van de ontslagkosten doen verminderen. Wanneer arbeidscontracten geïndividualiseerd worden, met bindende afspraken over opzegtermijnen en vertrekpremies, is verdere ontslagbescherming overbodig.

Een belangrijke waarschuwing van principiële aard geeft het CPB aan het begin van de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker: beleid dat de participatie bevordert is niet noodzakelijk welvaartsverhogend. Uiteindelijk gaat het bij beleidsmaatregelen van de overheid om het verhogen van de maatschappelijke welvaart. Vandaar dat tegen de achtergrond van de veranderende aard van het werk de WRR in haar doorgroeirapport zo de nadruk legt op het *zingevingargument* als argument voor overheidsbemoeienis met de arbeidsmarkt. Veel minder dan vroeger bestaat werk uit zware fysieke arbeid en veel meer dan vroeger biedt het werk tegenwoordig mogelijkheden om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en kwijt te kunnen. Kort gezegd, werk kan een belangrijke zingeving in het leven betekenen. Hierbij zullen de individuele preferenties bij de keuze tussen arbeidsbeloning, de kwaliteit van de arbeid en de opgeofferde vrije tijd, bij een hogere kwaliteit van arbeid vanwege zingeving, de keuze in de richting van participatie doen opschuiven. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke taak te verlichten om mensen tot arbeidsdeelname te stimuleren. Het publiek en privaat belang liggen dan meer in elkaars verlengde, dan wanneer de keuze bij het arbeidsaanbod uitsluitend wordt bepaald door de afweging van het opgeven van vrije tijd tegen de beloning. Naast aandacht voor de directe kwaliteit van de arbeid betekent het zingevingargument ook dat mensen een voldoende scholing hebben genoten om hun werk op zinvolle wijze en met genoegen te kunnen uitvoeren. Vandaar dat zowel de Commissie-Bakker als de WRR veel nadruk legt op een adequate scholing waarbij een goede aansluiting wordt gevonden tussen beschikbare en benodigde bekwaamheden. In het huidige tijdsgewricht van globalisering komt daar nog bij dat de behoefte aan de kennis op middelbaar niveau snel verandert door uitbesteding van productie en diensten. Kennis van regievoering en benutting van internationale contacten wint daarbij aan belang.

Het zingevingargument is tegenwoordig ook in die zin relevant dat de vergrijzing een structureel tekort op de arbeidsmarkt doet ontstaan. Wanneer de conjuncturele storm vanwege de kredietcrisis is uitgewoed, laat het zich aanzien dat grote delen van de arbeidsmarkt van een kopersmarkt tot een verkopersmarkt worden, waar de aanbieders van arbeid hun eisen kunnen stellen. Eigenlijk is het vreemd om in zo'n arbeidsmarkt zorg te hebben voor werkzekerheid: dat werk komt er toch wel. Maar zonder overheidsbemoeienis betekent het tekort op de arbeidsmarkt wel dat het evenwicht via een flinke looninflatie wordt hersteld. Om een dergelijk

welvaartsverlies tegen te gaan zijn overheidsmaatregelen nodig om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De voorstellen voor de doorgroei van de arbeidsparticipatie dienen in dat licht te worden gezien.

Frank A.G. den Butter

\* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam en indertijd als WRR-lid voorzitter van de werkgroep die het advies *Doorgroei van arbeidsparticipatie* heeft voorbereid. Met dank aan het CPB voor de levering van figuur 2 en aan Jan-Maarten van Sonsbeek voor nuttige opmerkingen op een eerdere versie.

### Literatuur

- Acemoglu, D. en R. Shimer (1999), Productivity gains from unemployment insurance, *Journal of Political Economy*, 107, blz. 893-928.
- Blanchard, O. en P. Portugal (2001), What hides behind an unemployment rate: comparing Portuguese and U.S. labor markets, *American Economic Review*, 91, blz. 197-207.
- Blanchard, O. en J. Tirole (2004), Redesigning the employment protection system, *De Economist*, 152, blz. 1-20.
- Bovenberg, A.L. en J.-W. Oosterwijk (2008), Naar een toekomst die werkt, *Economisch Statistische Berichten*, 93, blz. 390-393.
- Bovenberg, A.L. en C. Teulings (2007), Rhineland exit?, TI Discussion Paper, no. 2007-101/3
- Bovenberg, A., en P. Sørensen (2004), Improving the equity-efficiency trade-off: Mandatory savings accounts for social insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), blz. 507-529.
- Bovenberg, A., M. Hansen en P. Sørensen (2008), Individual savings accounts for social insurance: Rationale and alternative designs, *International Tax and Public Finance*, 15(1), blz. 67-86.
- Butter, F.A.G. den, en U. Kock (2000), Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen, *Openbare Uitgaven*, 32 (5), blz. 200-212.
- Butter, F.A.G. den, en S. Hochguertel (2007), Twijfel bij het Deense voorbeeld, *Economisch Statistische Berichten*, 92, blz. 420-423.
- Butter, F.A.G. den, en J-M. van Sonsbeek (2008), Opties voor flexibilisering van de AOW, *Economisch Statistische Berichten*, 93, blz. 742-745.
- Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt (1994), *De Onderste Baan Boven* (VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag), mei 1994.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam.

- Deelen, A.P., E.L.W. Jongen en S. Visser (2006), Employment protection legislation: lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document no. 135.
- Feldstein, M. en D. Altman (1998), Unemployment insurance savings accounts, NBER Working Paper 6860, Cambridge.
- Jongen, E. (2008), An analysis of individual accounts for the unemployment risk in The Netherlands, CPB Document, oktober 2008.
- Marsden, D. (2004), The 'network economy' and models of employment contract: psychological, economic and Legal, British Journal of Industrial Relations, 42: 4, blz.
- Muffels, R. (2004), m.m.v. P. Ester, J. van Ours, J. Schippers en T. Wilthagen, 2004, De Transitionele Arbeidsmarkt: naar een nieuwe sociale en economische dynamiek, OSA publicatie A 209, september 2004.
- Orszag, J., P. Orszag, D. Snower en J. Stigliz (1999), The impact of individual accounts: Piecemeal versus comprehensive approaches, mimeo, Worldbank, Washington.
- Schaik, T van, en Th. van de Klundert (2008), Inhaalgroei en ontslagbescherming, Economisch Statistische Berichten, 93, blz. 727-729.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1999), Generatiebewust Beleid, Rapporten aan de Regering nr. 55 (SDU Uitgevers, Den Haag).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2000), Doorgroei van Arbeidsparticipatie, Rapporten aan de Regering nr. 57 (SDU Uitgevers, Den Haag).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2007), Investeren in Werkzekerheid, Rapporten aan de Regering nr. 77 (Amsterdam University Press, Amsterdam)
- Willems, T. en E.J. van Asselt (2007), The Scandinavian model: not as desirable as it seems, CDA Wetenschappelijk Instituut.
- Wilthagen, T. (1998), Flexicurity – a new paradigm for labour market policy reform?, WZB Discussion Paper FA 198-202, Berlijn.