

Een werkend perspectief **38**

Arbeidsparticipatie in de jaren '90 **1990**

ex. 4.

SDU uitgeverij, 's-Gravenhage 1990

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Een werkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90

Een werkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90 /
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. – 's-Gravenhage:
SDU uitgeverij. – (Rapporten aan de regering ; 38); ISSN 0169-6734
ISBN 90-39-90002-7

SISO 318-7 UDC 331 .52 (492)''199''

Trefw.: arbeidsparticipatie; Nederland

ISBN 90-39-90002-7

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Uw brief

Ons kenmerk

Datum

901452/WvD/AvdZ-07

10 december 1990

Onderwerp

Doorkiesnummer

rapport nr. 38

070-3564465/67

Een werkend perspectief

Hierbij zenden wij u het rapport "Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90", dat de interimrapportage bevat zoals bedoeld in de desbetreffende adviesaanvraag van de regering van 4 september 1990.

De raad adviseert om het beleid te richten op een verhoging van de arbeidsparticipatie, met name door het wegnemen van barrières. Voorgesteld worden zowel algemene beleidsmaatregelen (op het gebied van loonvorming, arbeidsmarkt en wederkerende arbeid), als beleid gericht op specifieke groepen (vrouwen, ouderen en arbeidsongeschikten). Op onderdelen is de raad voornemens nog nader onderzoek te verrichten.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

De secretaris,

Prof.dr. F.W. Rutten

Dr. W. van Drimmelen

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Ten geleide	25
1. Arbeidsparticipatie in een nieuw perspectief	29
1.1 Inleiding	29
1.2 Achtergronden	34
1.2.1 Aanleiding	34
1.2.2 Actieven en niet-actieven; arbeid en sociale zekerheid	34
1.2.3 Verschuivingen in kwaliteit en kwantiteit van de arbeid: de herstructurering van de economie	36
1.2.4 Veranderende huishoudensvorming: individualisering	37
1.3 Opvattingen over arbeid	38
1.3.1 Toekomstbeelden	38
1.3.2 Manifeste en latente functies van arbeid voor het individu	39
1.3.3 De functie van arbeid voor maatschappelijke integratie en participatie	41
1.4 De negatieve spiraal doorbroken	45
2. De arbeidsparticipatie in Nederland: een vergelijking	53
2.1 Inleiding	53
2.2 Formele arbeidsparticipatie in Nederland in internationaal perspectief	53
2.2.1 Statistieken: valkuilen en onzekerheden	53
2.2.2 De arbeidsparticipatie internationaal vergeleken	56
2.2.2.1 <i>Een eerste beschouwing</i>	56
2.2.2.2 <i>Arbeidsparticipatie naar geslacht</i>	58
2.2.2.3 <i>Arbeidsparticipatie naar leeftijd</i>	63
2.2.2.4 <i>Arbeidsparticipatie en deeltijdarbeid</i>	65
2.2.2.5 <i>Arbeidsparticipatie en nationaal inkomen per hoofd</i>	69
2.3 Non-participatie in Nederland in internationaal perspectief	71
2.4 Formele en informele arbeid	73
2.4.1 Het begrip informele arbeid	73
2.4.2 Zwarte arbeid	74
2.4.3 Vrijwilligerswerk	77
2.4.4 Arbeid ten behoeve van de eigen huishouding	78
2.5 Slotbeschouwing	78
3. Arbeidsparticipatie in de jaren negentig	81
3.1 Inleiding	81
3.2 De toekomstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie	81
3.2.1 Demografische ontwikkelingen	81
3.2.2 Een verkenning van het arbeidsaanbod in de jaren '90	83
3.2.3 Een raming van de werkgelegenheid	88
3.3 Sociale en culturele factoren	94
3.3.1 Inleiding	94
3.3.2 Werkloosheid	94
3.3.3 Arbeidsongeschiktheid	97
3.3.4 Opleiding	98
3.3.5 Individualisering	101
3.3.6 Attitudes tegenover betaalde arbeid	105
3.3.7 Arbeidsparticipatie van ouderen	107

3.4	De opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie	109
3.4.1	De demografische opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie	109
3.4.2	De economische opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie	112
3.4.3	De sociale opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie	115
3.4.4	De internationaal-politieke opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie	117
3.4.5	Samenvatting	117
4.	Algemene beleidsmogelijkheden	119
4.1	Inleiding	119
4.2	Loonkosten en de vraag naar arbeid	120
4.2.1	Inleiding	120
4.2.2	Internationale vergelijking	121
4.2.3	Het marktmechanisme op de arbeidsmarkt	126
4.2.4	Gemiddelde loonkosten en werkgelegenheid	128
4.2.5	Loonkostendifferentiatie	133
4.2.6	Het minimumloon	138
4.2.7	Samenvatting en conclusies	159
4.3	Arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie	162
4.3.1	Huidige situatie	162
4.3.2	Zweden en de Verenigde Staten	167
4.3.3	Activerend arbeidsmarktbeleid	170
4.3.4	Beleidsmogelijkheden	174
4.4	Wederkerende arbeid	179
4.4.1	Inleiding	179
4.4.2	Wederkerend onderwijs	179
4.4.3	Ouderschaps- en verzorgingsverlof	191
5.	Beleidsmogelijkheden ten aanzien van groepen met een lage arbeidsparticipatie	199
5.1	Vrouwen	199
5.1.1	Inleiding	199
5.1.2	Kinderopvang	203
5.1.3	Loon- en inkomstenbelasting	211
5.1.3.1	<i>Inleiding</i>	211
5.1.3.2	<i>Arbeidsaanbod en belastingen</i>	213
5.1.3.3	<i>Overdracht van de basisaftrek</i>	217
5.1.3.4	<i>Andere beleidsmogelijkheden</i>	225
5.1.4	Wet Bevordering Arbeidskansen	229
5.2	Ouderen	231
5.2.1	Inleiding	231
5.2.2	Uittredingsroutes	233
5.2.3	Beleidsmogelijkheden	242
5.3	Arbeidsongeschikten	245
5.3.1	Inleiding	245
5.3.2	Analyse	246
5.3.3	Oplossingsrichtingen	258
	Bijlage 1: Tekst van de adviesaanvraag "Arbeidsparticipatie" van 4 september 1990	279
	Bijlage 2: Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met betrekking tot wederkerende arbeid van 25 november 1988	281
	Zakenregister	283

Samenvatting

Nederland kent vergeleken met andere OESO-landen een lage arbeidsparticipatie. Per honderd inwoners tussen de 15 en 65 jaar verrichten er - afgaande op de cijfers over 1988 - in Nederland 59 mensen betaald werk. In het Verenigd Koninkrijk zijn dit er gemiddeld 69, in de Verenigde Staten 72 en in de vijf Scandinavische landen 78. In Frankrijk en België verrichten relatief ongeveer evenveel en in West-Duitsland slechts weinig meer mensen betaald werk. In Griekenland, Italië en Spanje werken er per 100 volwassenen veel minder mensen dan in Nederland en in Portugal weer veel meer. Het beeld verandert aanzienlijk indien in de beschouwing wordt betrokken dat er in Nederland naar verhouding veel in deeltijd wordt gewerkt. Nederland kent hierdoor in de EG het op Spanje na geringste aantal arbeidsjaren per 100 volwassenen en loopt zo gezien ook beduidend achter op Frankrijk, België en West-Duitsland. Wordt tenslotte rekening gehouden met verschillen tussen landen voor wat het aantal gewerkte uren per arbeidsjaar betreft dan wordt de arbeidsparticipatie in Nederland ten opzichte van de Verenigde Staten nog lager. Ten opzichte van West-Duitsland en Frankrijk verandert er dan weinig in het beeld, terwijl de afstand tot Zweden iets kleiner wordt omdat daar in een voltijdse baan per jaar minder uren worden gewerkt dan in Nederland.

De lage arbeidsparticipatie is grotendeels te herleiden tot de nog steeds omvangrijke werkloosheid en de lage arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere mannen. Dit laatste hangt onder meer samen met het grote aantal arbeidsongeschikten.

Op 4 september 1990 vroeg de regering de WRR om advies over mogelijkheden ter verhoging van de arbeidsparticipatie. Het was de regering bekend dat de raad zich reeds enige tijd met dit vraagstuk bezig hield. Omdat zij hierover op korte termijn een advies wilde werd gesuggereerd dat in eerste instantie met een interimadvies kon worden volstaan.

Ook na het uitbrengen van dit rapport zal het onderwerp arbeidsparticipatie op de agenda van de WRR blijven. In een vervolg van dit rapport zal uitgebreid worden ingegaan op beleidsmogelijkheden ter stabilisering c.q. vermindering van het arbeidsongeschiktheidsvolume. Onderzoeksvragen hieromtrent zijn in dit rapport geformuleerd. Ook andere aspecten van de arbeidsparticipatie zullen daarbij aan de orde komen.

De raad is in dit rapport tot de conclusie gekomen dat een verhoging van de arbeidsparticipatie gedurende de jaren '90 opportuun is. De overwegingen hierbij zijn als volgt.

1. Arbeid is een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie. Individuen leveren via arbeid, veelal betaalde arbeid, een belangrijke bijdrage aan de instandhouding en verdere ontwikkeling van het samenstel van sociale relaties waaruit de maatschappij bestaat. Hoe geringer het deel van de bevolking dat via arbeid maatschappelijk participeert, des te zwaarder de eisen aan andere instituties om de noodzakelijke maatschappelijke integratie te genereren. Juist in de huidige tijd waarin traditionele integratieve verbanden aan erosie onderhevig zijn en zich onvoldoende nieuwe instituties aandienen die deze sociaal-integratieve functies kunnen overnemen, is deelname aan het arbeidsproces belangrijk voor de maatschappelijke cohesie. Een hoger niveau van arbeidsparticipatie spoort ook met een maatschappij waarin onder invloed van individualiseringsprocessen en ten gevolge van de demografische ontwikkeling nog slechts een minderheid van de bevolking leeft in een alleenverdienershuishouden, bestaande uit man, vrouw en thuiswonende kinderen.
2. De demografische druk leidt er bij gelijkblijvende overige omstandigheden toe dat in plaats van de huidige situatie waarin tegenover 100 (niet zieke) werknemers 65 ontvangers van een sociale uitkering staan, dit er 93 zullen zijn in 2020.

In de hoofdstukken 4 en 5 tenslotte wordt de ontwikkelde visie vertaald naar beleidslijnen, gericht op de verhoging van het niveau en de kwaliteit van arbeidsparticipatie. Met opzet is gekozen voor het aangeven van beleidsrichtingen. Op het vlak van de concrete implementatie blijft er het nodige open. Dit past goed bij het feit dat dit rapport eerder een discussie wil aanzwengelen dan er een beslechten. Verfijning en uitwerking van de hier geformuleerde beleids-suggesties, maar zeker ook een nadere kwantificering van de effecten van voorgesteld beleid, zullen in een tweede rapport over dit onderwerp aan de orde komen. In hoofdstuk 4 gaat het om een aantal beleidslijnen waarlangs in meer algemene zin een verhoging van het niveau van arbeidsparticipatie kan worden gerealiseerd. Arbeidskosten, arbeidsmarktbeleid en wederkerende arbeid zijn de thema's die in dit verband worden besproken. Overigens heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de raad al eerder verzocht om bij de bestudering van het arbeidsparticipatievraagstuk vooral ook aandacht aan wederkerende arbeid te schenken (zie bijlage 2). In hoofdstuk 5 worden vanuit het gezichtspunt van enkele specifieke bevolkingscategorieën beleids-suggesties geformuleerd. Hier zijn het achtereenvolgens vrouwen, ouderen en arbeidsongeschikten die de revue passeren. Over allochtonen heeft de raad recentelijk gerapporteerd.ä

Om het kader waarbinnen dit rapport moet functioneren zo helder mogelijk te krijgen, dient voorafgaand aan de inhoudelijke beschouwingen nog een meer theoretische opmerking te worden gemaakt. Deze opmerking heeft betrekking op de verhouding tussen wetenschappelijke inzichten en mede hierop gebaseerde beleidsvoering enerzijds, en het arbeidsbestel als een min of meer gesloten systeem anderzijds. Een dergelijk gesloten systeem kent zijn eigen dynamiek en, wat belangrijker is, ontwikkelt eigen criteria voor de beoordeling van wat past en niet past en wat goed is en wat niet. Hieruit resulteert een aanzienlijke beleidsresistentie, waarbij paradoxen en dilemma's weliswaar algemeen worden erkend, maar op verandering gericht handelen niettemin te vaak achterwege blijft.

In zo'n situatie bevinden wij ons thans en dit rapport vormt daarvan mede de uitdrukking. Paradoxen en dilemma's kent de verzorgingsstaat immers in overvloed. Hoewel enigzins overdreven, bevat bijvoorbeeld de uitspraak dat er maar twee soorten leraren zijn, werkloze en overwerkte, tenminste een kern van waarheid. Ditzelfde geldt voor de vaststelling dat er armoede bestaat in een rijk land als Nederland; dat werkloosheid en arbeidsschaarste naast elkaar voorkomen; dat werkloosheidsbestrijding tot verlaging van de arbeidsparticipatie heeft geleid; dat Nederland nog steeds onder het gemiddelde niveau van arbeidsparticipatie in de OESO-landen zit, maar wel de hoogste arbeidsproductiviteit per arbeidsjaar heeft (met de VS en Canada), het allerhoogste niveau van arbeidsongeschiktheid en het omvangrijkste sociale-zekerheidssysteem; dat uitkeringen naast uitkeringen van sociale rechtvaardigheid ook afkopsommen zijn voor maatschappelijk inzetbare energie en een hervatting van betaalde arbeid nogal eens in de weg staan; dat een te hoge werkdruk eerder leidt tot het eisen van meer loon dan tot actie voor een lagere werkdruk; dat de koppeling van lonen en uitkering weliswaar rechtvaardig is, maar via verhoging van de arbeidskosten ook tot hogere werkloosheid kan leiden en dus toch niet altijd rechtvaardig is; dat het genieten van een uitkering soms ten onrechte een verbod inhoudt op studeren en andere vormen van ontplooiing die een terugkeer naar de arbeidsmarkt zouden kunnen bespoedigen; dat uitkeringsgerechtigden het ook in het informele circuit moeten afleggen tegen 'officiële' werknemers; dat vrijwilligerswerk in principe én goed én concurrentievervalsend is; dat vrouwen en minderheden staan te dringen voor een plek op de arbeidsmarkt, terwijl anderen zich pas echt geëmancipeerd voelen als ze zich van arbeid kunnen losmaken, enzovoort, enzovoort.

Hoewel al een flinke litanie, is dit toch nog maar een kleine greep uit de reeks van paradoxen en dilemma's die onze verzorgingsstaat op het gebied van arbeid en arbeidsparticipatie kent. Dit kan aanleiding geven tot de gedachte dat de genoemde beleidsresistentie het voeren van beleid onmogelijk c.q. overbodig maakt. De 'crisis' van de verzorgingsstaat zou aldus bijdragen tot de neiging om van het ietwat naïeve maakbaarheids geloof van de jaren '70 nu te vervallen in een al even naïeve onderschatting van beleidsmogelijkheden in de jaren '90. Dit rapport beoogt dergelijke eenzijdigheid te vermijden door, in plaats van te kiezen tussen constructivisme en determinisme, vooral aandacht te besteden aan de vraag naar de 'fit' tussen bewust geformuleerd beleid en de onderstroom van haast autonome maatschappelijke ontwikkelingen in het arbeidsbestel van de toekomst.

Het rapport 'Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren'90' is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr. H.P.M. Adriaansens, lid van de raad, projectsecretaris dr. W.J. Dercksen, stafmedewerker. Bij de voltooiing van het rapport maakten voorts deel uit van de projectgroep: dr. W. van Drimmelen, secretaris van de raad, en de stafmedewerkers drs. K.W.H. van Beek, drs. J.M. Bekkering, drs. M.G. Blomsma, drs. J.C. Huisman, drs. R.M.A. Jansweijer en dr. C.W.A.M. van Paridon.

Ten behoeve van het rapport is een aantal studies verricht. In de WRR-reeks 'Werkdocumenten' zijn inmiddels verschenen:

- H.P.M. Adriaansens, Quality and quantity of work in the nineties; 1989 (W41);
- H.D. Webbink, C.N. Teulings, P. Tang, De werkgelegenheid voor laaggeschoolden 1979-1985; 1990 (W45);
- C.W.A.M. van Paridon, Arbeidsmarktparticipatie in Nederland; plaatsbepaling in internationaal perspectief; 1990 (W47);
- W.J. Dercksen, P. den Hoed, E.W. van Luijk, Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; 1990 (W50);
- E.S. Mot, I.T.M. Roozen, Aanvullende en vervangende zwarte arbeid; 1990 (W52).

In diezelfde reeks zullen binnenkort verschijnen:

- S.S. Gustafsson, M. Bruyn-Hundt, Income taxes, demographic development and incentives for women to work in the labor market; a comparison between The Netherlands, Sweden and West Germany;
- T. Elfring, W. van der Aa, R. Kloosterman, Perspectieven voor werkgelegenheid in de dienstensector; een internationaal vergelijkende analyse.

Tenslotte is de volgende, elders gepubliceerde bijdrage geleverd:

- S. Dekker, I. van Essen, Allemaal klaplopers en niksnutten! Verslag van een inventarisatie; Rijksuniversiteit Utrecht, ISOR, 1990.

Arbeidsparticipatie in een nieuw perspectief

1.1 Inleiding

Het is nog weinig gebruikelijk om de sociaal-economische problematiek in termen van arbeidsparticipatie te bespreken. Tot voor kort was het immers vooral de werkloosheid die als ankerpunt voor sociaal-economische studie en beleid fungeerde. Vanwaar die verschuiving van werkloosheid naar arbeidsparticipatie? Is werkloosheid minder belangrijk geworden? Integendeel: ook al is er de laatste jaren sprake van een merkbare daling, nog steeds bevindt de werkloosheid, en zeker de langdurige werkloosheid, zich op een niveau waarvan men zich 25 jaar geleden geen voorstelling had kunnen maken. Maar het voordeel van arbeidsparticipatie als invalshoek is dat het verschijnselen onder de aandacht brengt die tot nu toe te zeer buiten beeld zijn gebleven. Het kan er bovendien toe bijdragen dat ook de inmiddels snel toenemende schaarste op segmenten van de arbeidsmarkt bij een nog steeds omvangrijke werkloosheid in perspectief komt te staan.

Arbeidsparticipatie is niet alleen een andere, maar ook een ruimere categorie dan werkloosheid. Werkloosheid is, naast arbeidsongeschiktheid, ziekte, vervroegde uittreding en andere vormen van 'verborgen' en 'gewenste' werkloosheid, slechts één van de factoren die de omvang van de arbeidsparticipatie in negatieve zin bepalen. Door arbeidsparticipatie in het centrum van de belangstelling te plaatsen, komen ook die andere factoren in beeld. Voor de arbeidsongeschiktheid geldt, dat die intussen zowel kwantitatief als kwalitatief een veel groter probleem is gaan vormen dan de officieel geregistreerde werkloosheid. Nederland lijkt hard op weg naar een miljoen arbeidsongeschikten; het gaat dan ook niet aan om bij een bespreking van de sociaal-economische problematiek de arbeidsongeschiktheid buiten schot te laten. Het nadeel van het begrip werkloosheid is bovendien dat sociaal-culturele aspecten daarin niet zijn verdisconteerd. Alle werkloosheidscijfers – het zijn er inmiddels tenminste vijf¹ – worden berekend op basis van een weliswaar problematische, maar niet geproblematiseerde categorie van 'beroepsbevolking'. Wie wel en wie niet tot de beroepsbevolking wordt gerekend, is óók afhankelijk van de sociaal-culturele context. Als het normaal wordt gevonden dat vrouwen niet werken, dan is de beroepsbevolking klein en slaan werkloosheidscijfers slechts op dat beperkte deel van de bevolking; is daarentegen de arbeid van vrouwen in het formele circuit sociaal en cultureel geaccepteerd, dan is de beroepsbevolking juist groot en hebben werkloosheidscijfers betrekking op een aanzienlijk groter deel van de bevolking. Internationale vergelijking van werkloosheidscijfers gaat aan die sociaal-culturele verschillen voorbij en levert zo een onbetrouwbaar beeld van de werkgelegenheidssituatie van een bepaald land. Daar komt nog bij, dat recente maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid juist als doelstelling hadden de omvang van de beroepsbevolking te verkleinen;² daardoor wordt weliswaar het beeld rooskleuriger (werklozen worden zo immers uit de teller en de noemer ge-ecarteerd), maar de werkelijkheid van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie zeker niet.

Uit de cijferopstelling van hoofdstuk 2 zal blijken dat de vervanging van werkloosheidscijfers door arbeidsparticipatiecijfers een ander licht werpt op de internationale sociaal-economische positie van Nederland. Deze verschuiving leidt tot andere vragen, tot een bredere discussie en ook tot nieuwe antwoorden.

¹] Zie daarvoor tabel 3.5 in hoofdstuk 3 van dit rapport. Zie ook WRR, *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 33, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987, blz. 28-33.

²] Vergelijk in dat verband de maatregelen waardoor werklozen vanaf een bepaalde leeftijd niet langer tot de beroepsbevolking worden gerekend en dus zijn vrijgesteld van de plicht zich op de arbeidsmarkt aan te bieden.

Alvorens met de eigenlijke beschouwing van dit hoofdstuk kan worden begonnen, is een korte inleiding over de belangrijkste begrippen noodzakelijk. Het gaat dan om de centrale notie van arbeidsparticipatie, maar ook om de verhouding tussen dit begrip en de notie van volledige werkgelegenheid. Tenslotte wordt kort ingegaan op het toekomstverkennende karakter van deze studie.

Arbeidsparticipatie

Dit rapport gaat over het niveau van de arbeidsparticipatie in Nederland. Kort geformuleerd is de probleemstelling deze: *hoe kan de arbeidsparticipatie in ons land op verantwoorde wijze worden verhoogd?* Onder 'arbeidsparticipatie' wordt hier begrepen: het actief deelnemen aan het arbeidsproces in de vorm van het hebben van een officiële baan dan wel als zelfstandige. Het 'arbeidsparticipatiecijfer' duidt op het percentage van de bevolking tussen 15 en 65 jaar dat actief deelneemt aan het officiële of formele arbeidsproces. Het betreft hier het 'netto participatiecijfer'; anders dan bij het 'bruto participatiecijfer' is werkloosheid hierin niet verdisconteerd³.

Sinds het midden van de jaren '50 – de tijd waarin de verzorgingsstaat contouren kreeg – is het netto arbeidsparticipatiecijfer in Nederland langzaam gedaald. Pas in de tweede helft van de jaren '80 trad een duidelijke kentering in deze ontwikkeling op, voor een niet onbelangrijk deel dankzij deeltijd-aanstellingen. Het huidige niveau ligt nog enkele procentpunten onder dat van 1960.

De vraag die zich onmiddellijk aandient, is die naar het problematische karakter van (de verschuivingen in) het arbeidsparticipatieniveau in Nederland. Is er eigenlijk wel een probleem? Die vraag is niet helemaal overbodig, ook al zal niemand bestrijden dat zowel de omvang van de geregisteerde werkloosheid als die van de arbeidsongeschiktheid in ons land veel te hoog zijn. Samen met de verborgen werkloosheid en andere vormen van non-participatie leidt dit ertoe, dat Nederland in vergelijking met andere landen een laag niveau van arbeidsparticipatie kent, zeker als in arbeidsjaren wordt gerekend. Maar, als gezegd, op zichzelf hoeft dit nog geen probleem te zijn. Vanuit de vrijetijdsfilosofie van de jaren '70 zou het zelfs als een 'accomplishment' kunnen worden gezien. Ook in de gezinsfilosofie van de jaren '50 en '60 vormde een laag niveau van arbeidsparticipatie over het algemeen geen probleem, als maar kon worden voldaan aan de eis dat er voldoende werkgelegenheid voor kostwinners bestond; een land was 'rijk' als het zich kon permitteren zoveel mogelijk vrouwen, kinderen en ouderen buiten het arbeidsproces te houden. In dit licht wordt tevens begrijpelijk dat in die periode 'volledige werkgelegenheid' werd bereikt bij een relatief laag arbeidsparticipatieniveau⁴.

Toch is het lage niveau van de arbeidsparticipatie in Nederland het probleem dat in dit rapport voorop staat. Om meerdere redenen is de raad van oordeel dat een laag arbeidsparticipatieniveau een kernprobleem vormt van de hedendaagse verzorgingsstaat⁵. Zo zijn er economische redenen die verhoging van de arbeidsparticipatie noodzakelijk maken⁶. Naast grote werkloosheid en omvangrijke arbeidsongeschiktheid – op zichzelf al duidelijke redenen om een dergelijke verhoging na te streven –, dienen zich intussen ook weer beroeps-

³] Vergelijk de inleidende paragraaf van hoofdstuk 2 van dit rapport; zie verder C.W.A.M. van Paridon, *Arbeidsmarktparticipatie in Nederland; plaatsbepaling in internationaal perspectief*; WRR, Werkdocumenten W47, 's-Gravenhage, 1989.

⁴] H.P.M. Adriaansens, *Quality and Quantity of Work in the Nineties*; WRR, Werkdocumenten W41, 's-Gravenhage, 1989, blz. 10.

⁵] Overigens wordt met het gebruik van de term verzorgings'staat' niet geïmpliceerd dat het begrip verzorgings'staatschap' niet tenminste even grote realiteitswaarde bezit. Er is eenvoudig voor de meest courante term gekozen.

⁶] Zie voor een uitgebreider en vollediger bespreking van deze economische argumenten voor een verhoging van de arbeidsparticipatie hoofdstuk 3 van dit rapport, paragraaf 3.3 over 'de opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie'; ook de demografische en sociale argumenten worden daar verder uitgewerkt.

specifieke tekorten op de arbeidsmarkt aan. Een lage arbeidsparticipatie gaat blijkbaar goed samen met zowel een hoog niveau van werkloosheid als met een vergrote kans op arbeidsmarkttekorten. Een andere reden waarom stijging van het niveau van arbeidsparticipatie vanuit economisch perspectief wenselijk is, heeft te maken met het toenemend belang van de 'human capital' factor. Onder 'human capital' wordt verstaan alle investeringen in personen, onderwijs, scholing en werkervaring, op grond waarvan die persoon tot meer in staat is c.q. een hogere arbeidsproductiviteit bereikt dan zonder die investeringen mogelijk zou zijn geweest. Het gaat niet aan de investeringen die op dat front door individu en samenleving worden gedaan, ongebruikt te laten. Waar dat vroeger vrijwel uitsluitend voor mannen gold, geldt dat nu in toenemende mate ook voor vrouwen. Men zal zich de vraag moeten stellen of dure investeringen in onderwijs, scholing en werkervaring compatibel zijn met een voortdurende lage arbeidsparticipatie van vrouwen.

Ook om demografische redenen is een verhoging van de arbeidsparticipatie wenselijk. Vergrijzing en ontgroening zullen de financiering van de sociale zekerheid op termijn verder bemoeilijken, met name waar die via heffingen op arbeid verloopt. De absolute en relatieve toename van het aantal ouderen zal een opwaartse druk uitoefenen op de collectieve uitgaven, terwijl het draagvlak voor die uitgaven navenant afneemt.

Belangrijk zijn ook de sociale redenen. Steeds luider klinkt door, dat de sociale component van arbeidsparticipatie in het recente verleden te zeer is veronachtzaamd. Arbeid was en is een van de belangrijkste verdelingsmechanismen van een moderne maatschappij en daarmee een van de hoofdroutes tot een brede maatschappelijke participatie; arbeid verdeelt – direct of indirect – geld, macht, aanzien en geluk. De gedachte dat die rol door andere instituties zou kunnen worden overgenomen, bijvoorbeeld door vrije tijd of sociale zekerheid, is in de afgelopen decennia nolens volens tot het uiterste beproefd met vooralsnog weinig positief resultaat. Het wordt daarom tijd opnieuw op de rol van arbeid in processen van maatschappelijke participatie en integratie in te gaan.

Het resultaat van de beschouwingen van dit rapport laat in ieder geval in één opzicht aan helderheid niets te wensen over: verhoging van het arbeidsparticipatiecijfer tot een aan deze tijd aangepast niveau van 'volledige werkgelegenheid' dient naar het oordeel van de raad een van de hoofddoelstellingen en -uitgangspunten van het sociaal-economisch beleid te zijn. Deze uitspraak vergt nadere specificatie. Op de eerste plaats wordt 'volledige werkgelegenheid' op die manier als doelstelling van sociaal-economisch beleid 'herbevestigd'. Dit mag op zichzelf weinig schokkend zijn, maar het kan geen kwaad om de steeds vaker gehoorde suggestie dat het streven naar volledige werkgelegenheid achterhaald is, tegen te spreken. In dit rapport zal dat standpunt, wellicht ten overvloede, worden gedocumenteerd. Een tweede specificatie is de verwachting dat de voor volledige werkgelegenheid benodigde arbeidsparticipatiegraad in de toekomst niet alleen hoger zal liggen dan thans, maar ook hoger dan in de periode van volledige werkgelegenheid gedurende de jaren '50 en '60. Ook die verwachting wordt in dit rapport gedocumenteerd, waarbij nog komt dat ook op economische, demografische, sociaal-culturele en sociaalpolitieke gronden het wenselijk is dat de arbeidsparticipatie omhoog gaat. Belangrijk daarbij is natuurlijk de vraag hoe hoog dit 'aan de tijd aangepaste niveau van arbeidsparticipatie' zou moeten zijn. In dit rapport is voor een pragmatisch uitgangspunt gekozen. Het gaat er zeker niet om de arbeidsparticipatie koste wat kost naar een zo hoog mogelijk niveau te tillen; andere waarden en doeleinden zouden daardoor immers in het gedrang kunnen raken en met verworven rechten en aanspraken zou te weinig rekening worden gehouden. Gezien het huidige niveau van arbeidsparticipatie ligt dat gevaar voorlopig nog ver weg en bestaat er intussen alle aanleiding om naar een optimale in plaats van een maximale arbeidsparticipatie te streven.

Daarmee zijn we beland bij de beleidsdimensie van de bovengenoemde uitspraak: verhoging van het arbeidsparticpatieniveau veronderstelt beleid. Ook al zijn we er intussen aan gewend geraakt om van beleid niet alles te verwachten, internationale vergelijking maakt duidelijk dat sociaal-economische beleidskeuzen (waaronder ook de inrichting en financiering van de collectieve sector wordt begrepen) een zelfstandige invloed uitoefenen op de hoogte van het arbeidsparticpatiecijfer. Voortbouwend op die internationale vergelijking, zal dit rapport oplossingsrichtingen voor een hoger niveau van arbeidsparticpatie formuleren.

Volledige werkgelegenheid

De doelstelling van volledige werkgelegenheid werd al in de jaren '50 als hoofd-doelstelling van sociaal-economische politiek aangemerkt. Daarmee werd echter ook de suggestie gewekt dat er een vast punt zou zijn waarbij de werkgelegenheid in een land 'volledig' genoemd zou mogen worden. Zo'n vast punt is er niet, al was het maar omdat door veranderende sociaal-culturele omstandigheden, waaronder veranderende huishoudensvorming, de omvang van de beroepsbevolking kan dalen of stijgen. Een eventuele stijging of daling van de werkloosheid hoeft dus niet altijd te duiden op veranderingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, maar kan evenzeer worden 'veroorzaakt' door demografische of sociaal-culturele veranderingen aan de aanbodzijde van die markt.

Het is dit verschijnsel geweest waardoor de beleidsintentie van het tweede kabinet-Lubbers om de werkloosheid met 50.000 personen per jaar te verminderen in zo'n vreemd licht is komen te staan. Critici konden met recht beweren, dat er van een daling van de werkloosheid in die periode nauwelijks sprake was, terwijl van de zijde van de regering met evenveel recht kon worden volgehouden dat dan wellicht niet de werkloosheid met het beloofde aantal was gedaald, maar de werkgelegenheid wel fors was gestegen. Werkloosheidsvermindering hoeft nog niets te zeggen over verruiming van de kansen op werk (immers: categorieën van 'werklozen' kunnen worden weggedefinieerd), noch over het tegendeel (immers: bij het aantrekken van de arbeidsmarkt kan de extra toestroom van werkzoekenden zo groot worden dat per saldo de werkloosheid gelijk blijft, of zelfs nog stijgt). Beide verschijnselen hebben zich gedurende de regeringsperiode van het tweede kabinet-Lubbers voorgedaan. Bij gebruik van het arbeidsparticpatiecijfer verdwijnt dat nadeel: stijging van dit cijfer betekent eo ipso dat van elke honderd mensen tussen de 15 en 65 jaar er meer werk hebben gevonden. Om zicht te krijgen op wat er feitelijk op het vlak van de werkgelegenheid aan de hand is, is dus naast een werkloosheidscijfer ook een arbeidsparticpatiecijfer nodig.

Het niveau van arbeidsparticpatie waarbij de doelstelling van 'volledige werkgelegenheid' wordt bereikt, is dus variabel. Toen in de jaren '60 die doelstelling zo volledig werd bereikt dat een beroep moest worden gedaan op 'gastarbeiders' uit de mediterrane landen, lag het arbeidsparticpatiecijfer niet hoger dan 59 procent. Dat betekent dat van elke 100 mensen tussen 15 en 65 jaar er 59 officieel werk hadden, hetzelfde percentage als Frankrijk en de Bondsrepubliek in 1985 te zien gaven, waar de werkloosheid toen overigens massaal was. Duidelijker aanwijzing dat ook andere dan economische ontwikkelingen en omstandigheden van invloed zijn op de hoogte van werkloosheid en werkgelegenheid is niet te geven: de, zeker in de jaren '50 en '60 breed gedragen kostwinners- en gezinsfilosofie zorgde er voor dat bij een relatief laag participatiecijfer toch volledige werkgelegenheid kon worden gerealiseerd. Tevens wordt duidelijk dat moderne ontwikkelingen, zoals individualisering, het bereiken van volledige werkgelegenheid bemoeilijken: een steeds hogere participatiegraad is dan immers nodig om volledige werkgelegenheid te bereiken.

Met de onzekerheid over de haalbaarheid van volledige werkgelegenheid in

een post-industriële samenleving is ook onzekerheid over de rol en betekenis van arbeid de samenleving binnengeslopen. Dat Nederland ooit met zulke hoge percentages van werklozen en arbeidsongeschikten te maken zou krijgen, had niemand zich in de jaren '60 kunnen voorstellen. Nu dat niet alleen een feit is, maar er zelfs bij menigeen onzekerheid bestaat over de vraag of daar beleidsmatig iets aan kan worden gedaan, zou ook de hoge prioritering van de werkgelegenheidsdoelstelling wel eens in het geding kunnen komen.

Voor de raad is die ontwikkeling onaanvaardbaar. Hij acht de lage participatiegraad de achilleshiel van het Nederlandse sociaal-economische stelsel. Bovendien acht hij een hoge mate van arbeidsparticipatie een wezenlijk bestanddeel van een moderne democratische samenleving; voor het individu is de mogelijkheid tot deelname aan productieve arbeid één van de belangrijkste voorwaarden voor volledig burgerschap. Daarbij gaat het niet alleen om de kwantitatieve uitbreiding van de werkgelegenheid, maar dient juist ook de *kwaliteit* van zowel vraag als aanbod in de beschouwing te worden betrokken. Kwantiteit en kwaliteit van de arbeid hebben meer met elkaar te maken dan doorgaans wordt aangenomen. Ook dat komt in dit rapport aan de orde⁷.

Verzorgingsstaat en de toekomst van de arbeid

Wil de verzorgingsstaat zich tegen toekomstige ontwikkelingen wapenen, dan zal dat niet kunnen zonder een nadere analyse van de rol die arbeid in die ontwikkelingen zal spelen. Dit is, zoals elke toekomstverkenning, geen eenvoudig karwei. Spreken over de toekomst is altijd al riskant en uitdagend geweest. In een tijd waarin opvattingen aan snelle verandering en veroudering onderhevig zijn, worden zowel risico als uitdaging alleen maar groter. Extrapolaties vanuit een als bekend verondersteld heden blijken zelfs voor de korte termijn de plank vaak mis te slaan. De vraag is daarbij of dat ligt aan de grilligheid van de toekomst, dan wel aan het feit dat wat als bekend verondersteld werd achteraf toch anders bleek te zijn. Niettemin is het inherent aan de noodzaak en behoefte tot het voeren van beleid zicht te krijgen op wat zich in de toekomst zou kunnen afspelen, welke tendenties er op elkaar inwerken en welke mogelijkheden en kansen voor nieuw beleid zich aandienen. En omdat daarvoor geen betere aanknopingspunten bestaan dan het heden en het verleden, is het zaak daar zo goed mogelijk bij aan te sluiten.

Toekomst is een weids begrip en de manier waarop wordt omgegaan met de daardoor geboden intrinsieke onzekerheid hangt in sterke mate af van de 'nabijheid' van de toekomst waarover men spreekt. Voor de korte termijn kan gemakkelijker worden uitgegaan van de kennis van heden en verleden en kan worden nagegaan wat continuïteit van actuele ontwikkelingen voor de toekomst zou betekenen. Voor de lange termijn wordt de marge van onzekerheid groter en zijn het de nauwelijks te voorziene trendbreuken die de waarde van het toekomstonderzoek aanzienlijk beperken. Niettemin:

"het succes van een toekomstverkenning hangt niet af van het uitkomen van een voorspelling, maar van de bruikbaarheid voor het nemen van beleidsbeslissingen. De beleidswaarde van toekomstonderzoek is vooral gelegen in het zichtbaar maken van onzekerheden en mogelijkheden. Dit betekent meer zicht op kansen die als wenselijkheden kunnen worden opgevat of juist als onwenselijkheden moeten worden voorkomen. Dergelijke inzichten kunnen ook een bijdrage leveren aan de *robuustheid* van beleid: een beleid dat zoveel mogelijk is opgewassen tegen uiteenlopende omstandigheden⁸."

^{7]} Zie daarvoor met name paragraaf 4.4 over 'wederkerende arbeid' alsmede paragraaf 5.2 over arbeidsongeschikten.

^{8]} WRR, *Overheid en Toekomstonderzoek; een inventarisatie*; Rapporten aan de Regering nr. 34, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1988, blz. 15.

In dit rapport gaat de aandacht vooral uit naar de periode die zich over het laatste decennium van deze eeuw uitstrekt. Ook hiervoor geldt dat de onzekerheden groot zijn en we er goed aan doen een zo degelijk mogelijk inzicht te ontwikkelen in de dynamiek van huidige en recente ontwikkelingen.

1.2 Achtergronden

1.2.1 Aanleiding

Een rapport als dit komt niet uit de lucht vallen. De langdurige werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid hebben in Nederland gedurende de jaren '80 een niveau en een bestendigheid bereikt, die een nadere bezinning op arbeid en volledige werkgelegenheid in het bijzonder wenselijk maken. Nu daar nog bijkomt dat ook de tekorten in specifieke sectoren van de arbeidsmarkt voelbaar worden, mag een nadere analyse van het hele complex van arbeidsparticipatie niet langer uitblijven.

Na de Tweede Wereldoorlog was iedereen ervan overtuigd, dat de werkloosheid van de jaren '30 moest en kon worden vermeden. Volledige werkgelegenheid werd aanvankelijk met Keynesiaanse middelen bereikbaar geacht en groeide in de jaren '60 uit tot vanzelfsprekendheid. Het kostte dan ook weinig moeite daarin een van hoofddoelstellingen van economische politiek te zien en in de jaren '50 werd volledige werkgelegenheid als zodanig gecodificeerd. Enkele decennia later, in 1983, in feite dus op het moment dat de vanzelfsprekendheid van volledige werkgelegenheid onder een vloedgolf van massa-ontslag wegspoelde, haalde die doelstelling zelfs nog de Grondwet. De nood der tijden maande tot een voorzichtige formulering: 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'⁹. Begrijpelijk was dat wel, gezien de weerbarstigheid van de werkloosheid en de steeds duidelijker tekenen van een fundamentele herstructurering van de economie, die diepgaander was dan in de voorgaande jaren.

Inmiddels zijn de werkloosheidscijfers na een gestage stijging in de eerste helft van de jaren '80 weer aan het dalen en is de werkgelegenheid, zeker waar het gaat om het aantal werkzame personen, duidelijk aan het stijgen. In arbeidsjaren gemeten is de toename evenwel minder. Dat bovendien de toeloop naar de WAO zich bijna onverminderd voortzet en binnen afzienbare tijd het miljoen dreigt te bereiken, geeft niet alleen te denken, maar is met recht als een maatschappelijke schande gekwalificeerd¹⁰.

Hieronder wordt de achtergrond waartegen de probleemstelling van dit rapport vorm krijgt in een drietal onderdelen aan de orde gesteld: de verhouding actieven – niet-actieven en het daarmee gepaard gaande beslag op de sociale zekerheid; de voortgaande herstructurering van de economie in de richting van een technologisch en kennisintensief 'post-industrieel' tijdperk; en de voortgaande individualisering waardoor een steeds groter deel van de bevolking een beroep op de arbeidsmarkt gaat doen. Tezamen vormen ze het decor tegen de achtergrond waarvan zich het probleem van de arbeidsparticipatie in ons land afspeelt.

1.2.2 Actieven en niet-actieven; arbeid en sociale zekerheid

Naast de 'officiële' sociaal-economische doelstelling van volledige werkgelegenheid kent de politiek een financieel-economische doelstelling die met name

⁹] Cf. A.J.F. Köbben, 'Recht op arbeid', in: *Burgerschap – het nieuwe vraagstuk*; uitgave de Volkskrant n.a.v. Van der Leeuw lezing, Amsterdam, 1988, blz. 18.

¹⁰] D.J. Wolfson, 'Sociale partners maken zich ongeloofwaardig', in: *Trouw*, 1 juni 1990.

gedurende het laatste decennium met steeds meer kracht is geformuleerd, namelijk reductie van het volume van de sociale-zekerheidsuitgaven. De zogeheten crisis van de verzorgingsstaat heeft zich immers allereerst als financieel-economische crisis aangediend en de uitgaven voor de sociale zekerheid stonden daarbij in het brandpunt van de belangstelling. De betaalbaarheid van het steeds toenemende beroep op de sociale-zekerheidsvoorzieningen en -verzekeringen werd onzeker en het is mede in dit licht dat de heroverwegingsoperaties van de jaren '80 moeten worden bezien. Het aantal uitkeringsgerechtigden is in de laatste dertig jaren aanzienlijk gestegen. Waren het er in 1960 nog slechts 1,2 miljoen, in 1985 was hun aantal opgelopen tot 3,77 miljoen, terwijl in 1990 de 4 miljoen werd overschreden¹¹. De verhouding tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden, tussen 'actieven' en 'niet-actieven', heeft zich derhalve in die periode aanzienlijk gewijzigd, namelijk van 3,4 in 1960 naar 1,3 in 1984, waarna zich overigens tot 1990 in die verhouding geen wijzigingen meer hebben voorgedaan en ook voor de eerstkomende jaren geen noemenswaardige wijzigingen worden verwacht. Daarna wordt deze verhouding verder onder druk gezet door de vergrijzing. Laat men de AOW-gerechtigden buiten beschouwing dan is de scheefgroei in die verhouding nog dramatischer: tegenover één uitkeringsgerechtigde stonden in 1960 bijna 13 werkenden, terwijl dat er sinds 1985 nog geen 3 zijn¹².

Het uitkeringsvolume is gegeven deze ontwikkelingen natuurlijk aanmerkelijk gegroeid. Tot het jaar 1960 bedroeg het niet meer dan 10 procent van het netto nationaal inkomen, terwijl het in 1985 was gestegen tot bijna 29 procent. Vanaf het einde van de jaren '80 is er evenwel ook op dit punt sprake van een zekere afvlakking, zodat momenteel het percentage tot 28 is gedaald en bij correctie voor de Oort- en Dekker-operaties zelfs nog enkele tienden verder¹³. De verwachting is overigens, dat bij ongewijzigd beleid ook in de onmiddellijke toekomst de getalsmatige verhouding tussen actieven en niet-actieven weinig zal veranderen.

De vraag die zich aandient, is die naar de dynamische relaties tussen arbeidsparticipatieniveau en uitkeringsvolume. Dit geldt temeer, waar Nederland zowel qua participatieniveau als qua uitkeringsvolume in vergelijking met andere landen een uitzonderlijke positie inneemt. Dat het daarbij niet om eenvoudige monocausale relaties gaat, maar om ingewikkelde patronen van wederzijdse beïnvloeding, behoeft eigenlijk nauwelijks betoog.

De kwestie van het volume van de sociale-zekerheidsuitgaven is gedurende het laatste decennium vanuit nog een andere invalshoek nadrukkelijk in de belangstelling gekomen. Voortgaande individualisering, waarover straks meer, is een sociaal-culturele en demografische onderstroom waarmee bij de inrichting van het sociale-zekerheidsstelsel geen rekening is en kon worden gehouden. Het sociale-zekerheidsstelsel was tot voor kort in belangrijke mate afgestemd op het traditionele gezinshuishouden. Nu zich een grotere pluriformiteit van leefvormen aandient, raakt ook de vanzelfsprekendheid van die afstemming in het geding.

Ook het proces van Europese integratie heeft de aandacht nog eens op het volume van de Nederlandse sociale-zekerheidsuitgaven gevestigd. Inmiddels

¹¹] WRR, *Waarborgen voor Zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*; Rapporten aan de regering nr 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, blz. 18, alsmede ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1990*; 's-Gravenhage, september 1989, tabel 2.1. blz. 8 en blz. 5, en *Nota Sociale Zekerheid 1991*; 's-Gravenhage, oktober 1990, tabel 4.1.

¹²] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1990*; op. cit., tabel 2.12, blz. 18, alsmede *Nota Sociale Zekerheid 1991*; op. cit., tabel 4.12.

¹³] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1990*; op. cit., blz. 6.

is wel duidelijk dat een 'harmonisering' van de verschillende stelsels van sociale zekerheid bepaald geen geïsoleerde beleidsaangelegenheid is. Ervan uitgaande dat de omvang en inrichting van een nationaal sociaal-zekerheidsstelsel niet onafhankelijk is van het nationale arbeidsparticipatieniveau, zou de raad willen beklemtonen dat harmonisering of toenadering op het terrein van de sociale zekerheid in ieder geval ook een toenadering op het terrein van de arbeidsparticipatie veronderstelt.

1.2.3 Verschuivingen in kwaliteit en kwantiteit van de arbeid: de herstructurering van de economie

Als gevolg van automatisering en informatisering is de traditionele loonarbeid aan het veranderen en wordt in vele westerse landen het naoorlogse en schijnbaar gerealiseerde ideaal van volledige werkgelegenheid niet of nauwelijks meer bereikt. Bovendien lijkt zich een verschuiving te voltrekken in de aard van de gevraagde arbeid: in toenemende mate wordt een beroep gedaan op hoger geschoolde arbeidskrachten en lopen degenen die niet over een dergelijke scholing beschikken steeds groter risico los te raken van het economisch productieproces. De geleidelijke verschuiving van werkgelegenheid die zich binnen en tussen sectoren aan het voltrekken is in de richting van 'kennisintensievere' arbeid begint grote invloed te krijgen op zowel kwantiteit als kwaliteit van de arbeid.

De industriële economie van de 20e eeuw is gedurende de laatste decennia aan het veranderen. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de groei naar wat wel een 'post-industriële' samenleving wordt genoemd (een term overigens die wel eens te vlug en ten onrechte de indruk wekt dat de industriële activiteit er niet meer toe zou doen) zich sterk doorgezet, in het ene land sneller dan in het andere. Daarmee hebben wetenschap en techniek het aanzien van de arbeid sterk gewijzigd. Grof getypeerd gaat het om een verschuiving van arbeid gebaseerd op menselijke spierkracht naar arbeid gebaseerd op menselijk denkvermogen¹⁴. Door automatisering en informatisering is de rol die arbeid speelt in de industriële sector niet alleen afgenomen (overigens met uitzondering van de tweede helft van de jaren '80), maar bovendien ook kwalitatief veranderd. Binnen de industriële sector zijn oude branches afgestorven en geheel nieuwe ontstaan. Naast en gedeeltelijk ook in het verlengde van die industriële of secundaire sector heeft zich een tertiaire en quataire dienstensector ontwikkeld, die in Nederland vanaf ongeveer 1970 voor meer dan de helft van de totale werkgelegenheid (gemeten in arbeidsjaren) heeft gezorgd en in 1987 tot precies 2/3 daarvan was uitgegroeid¹⁵. De werkgelegenheid in de industriële sector omvat inmiddels nog maar 27 procent van het totale arbeidsvolume, terwijl de landbouw daaraan voor slechts 6 procent bijdraagt¹⁶. Die teruggang van het industriële werkgelegenheidsaandeel is overigens niet alleen het gevolg van technologische vernieuwing; enerzijds is er de toenemende vraag naar diensten, die het relatieve aandeel van de industriële werkgelegenheid onder druk zet, anderzijds heeft ook de toenemende industrialisering van de Derde Wereld tot een verdere afname van de industriële werkgelegenheid in het Westen geleid en daardoor mede de opkomst van de 'post-industriële samenleving' bevorderd. De industriële activiteit wordt ook zelf steeds 'kennisintensiever', hetgeen nieuwe eisen stelt aan scholing en scholingsniveaus. Samen met de ontwikkelingen binnen de tertiaire en quataire sector leidt dit ertoe, dat het relatieve aandeel van werkgelegenheid in de ongeschoolde beroepen is gaan afbrokkelen. Of het relatieve aandeel van de industriële werkgelegenheid in de totale werkgelegenheid gedurende de jaren '90 verder zal afbrokkelen valt overigens moeilijk te voorspellen.

¹⁴] J.J. Godschalk, *Werkloosheid en normvervaging*; Amersfoort, Acco, 1986, blz. 34.

¹⁵] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1989*; 's-Gravenhage, september 1989, tabel 5.1, blz. 54.

¹⁶] *Ibid.*, figuur 5.2, blz. 53.

1.2.4 Veranderende huishoudensvorming: individualisering

Naast markante verschuivingen in aard en omvang van de werkgelegenheid zijn er ingrijpende veranderingen waar te nemen op het vlak van de huishoudensvorming, die zowel voor de produktie- als de consumptiekant van de economie grote gevolgen hebben. Individualiseringstendenzen hebben ertoe geleid, dat gezinnen gedurende de laatste jaren over het algemeen kleiner zijn geworden, dat binnen gezinnen een beweging naar een gelijkwaardiger taakverdeling is ingezet, dat op het vlak van primaire relaties allerlei nieuwe vormen zijn ontstaan en dat het aantal eenpersoonshuishoudens in opvallende mate is gestegen. Daardoor ook komt de traditionele kostwinnersstructuur van de arbeidseconomie onder druk te staan en gaan zich tendenzen aftekenen in de richting van een meer geïndividualiseerde arbeids- en loonstructuur. Groepen die zich vroeger slechts in zeer beperkte mate aanmeldde voor de arbeidsmarkt (en zich met dat vooruitzicht ook slechts in beperkte mate lieten opleiden), willen nu de door hen genoten opleiding in het formele arbeidsproces in praktijk brengen, en het laat zich aanzien dat het aanbod van arbeid in het komende decennium daardoor zal stijgen, in absolute aantallen, maar zeker als percentage van de potentiële beroepsbevolking. Dat de emancipatiekant van die tendens door de overheid positief wordt bejegend is duidelijk: de zogeheten '1990-maatregel', die vanaf 1990 meisjes van 18 jaar verplicht tot economische zelfstandigheid, is daarvan een voorbeeld.

De noemer waaronder deze ontwikkeling te boek staat, is die van 'individualisering'. Individualisering kent twee aspecten, een demografisch en een sociaal-cultureel. Het demografische aspect verwijst naar een proces van verkleining van huishoudens, waardoor het aantal kostwinners op het totaal van de bevolking toeneemt en alleen al daardoor een relatief groter beroep op de arbeidsmarkt wordt gedaan. Gezinnen worden kleiner, eenoudergezinnen komen veelvuldiger voor en het aantal alleenstaanden vormt een steeds groter percentage van de totale bevolking. De verwachting is dat er in dit beeld voorlopig weinig verandering komt. Daarnaast is er het sociaal-culturele aspect van individualisering: verzelfstandiging en emancipatie van grote groepen van de bevolking, met name vrouwen en jongeren, is gedurende het afgelopen decennium als maatschappelijk streven erkend, waardoor de traditionele gezins- en kostwinnersfilosofie onder druk kwam te staan en meer mensen via arbeid economische zelfstandigheid nastreven. Ook die beweging zal in de toekomst voortgang vinden.

De ontwikkeling van de vraagzijde van de arbeidsmarkt mag dan gedurende de laatste jaren een gunstige wending hebben genomen, dat betekent niet zonder meer dat bij ongewijzigd beleid het bereiken van 'volledige werkgelegenheid' op middellange termijn gegarandeerd is. Immers, aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zijn ontwikkelingen aan de gang die ertoe leiden, dat steeds grotere groepen een plaats in het formele arbeidscircuit claimen. Met name vrouwen doen in toenemende mate een beroep op de arbeidsmarkt en streven op die manier naar economische zelfstandigheid. Gezien de ontwikkelingen in andere landen en de achterstand die Nederland op die andere landen heeft opgelopen, mag worden aangenomen dat we ook in het komende decennium met deze inhaalbeweging te maken zullen hebben. Anderzijds bestaat er de zorg dat de kwalificaties van het arbeidsaanbod steeds grotere discrepanties gaan vertonen met de kwaliteiten waaraan aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt behoefte bestaat.

Het zijn deze structurele tendenties – de herstructurering van de economie, de voortgaande individualisering zoals die tot uiting komt in nieuwe patronen van huishoudensvorming en de omstandigheid dat de sociaal-economische arrangementen van de verzorgingsstaat daarop nog te weinig zijn toegesneden – die verantwoordelijk moeten worden gehouden voor het tegelijk voorkomen

van werkloosheid (inclusief de werkloosheidscomponent van de arbeidsongeschiktheidregelingen, de regelingen met betrekking tot vervroegde uitkering c.q. pensionering, alsmede de nauwelijks te traceren omvang van de verborgen werkloosheid) en arbeidsschaarste.

Het is vanuit deze achtergrond dat de raad de adviesaanvraag van de regering over de mogelijkheden tot bevordering van de arbeidsparticipatie wil beantwoorden¹⁷. De vraag is, kort gezegd, hoe het verder moet. De achterliggende overtuiging luidt, dat zonder een activerend, de arbeidsparticipatie bevorderend beleid, de lage arbeidsparticipatie in Nederland tot problemen van economische en sociale aard leidt. Is er ruimte om nieuwe wegen in te slaan en hoe moet worden voorkomen dat problemen worden 'afgekocht'? In dit laatste geval wordt de structurele basis van die problemen immers eerder groter dan kleiner.

1.3 Opvattingen over arbeid

1.3.1 Toekomstbeelden

Praten over arbeidsparticipatie, en met name over de wenselijkheid van een verhoging van het niveau van de arbeidsparticipatie in ons land, geschiedt vanuit een ruimere visie op de rol en betekenis van arbeid in verleden, heden en toekomst. Elke concrete probleemstelling is in zo'n ruimer kader ingebed en het spreekt vanzelf dat die onderliggende visie hier nader wordt verantwoord.

Opvattingen over de rol van arbeid komen over het algemeen het scherpst tot uitdrukking in toekomstbeelden. Over de toekomst van de arbeid is intussen heel wat nagedacht en geschreven. Wat daarbij opvalt, is dat de algemene lijnen waarlangs dat toekomstbeeld wordt geschetst overwegend negatief zijn. Arbeid, zo lijkt het in veel toekomstverkenningen, heeft zijn langste tijd gehad. Dat arbeid een steeds ondergeschiktere en vrije tijd een steeds belangrijker rol in het maatschappelijk leven is gaan innemen, lijkt een gemeenplaats. We hoeven immers maar om ons heen te kijken om te zien dat de arbeidsduur in de laatste decennia is ingekrompen en het aandeel vrije tijd navenant is gestegen¹⁸. En dat is niet eens een kwestie van de laatste decennia alleen: op 1 mei 1989 was het honderd jaar geleden dat de Dag van de Arbeid en daarmee de strijd voor de verkorting van de werkweek voor het eerst werd 'gevierd'. De herstructurering van de economie, de ontwikkeling van de technologie, de enorme verhoging van de produktiviteit, de snelle groei van deeltijdarbeid, het zijn allemaal elementen die ervoor gezorgd hebben dat op de weg van arbeidsduurverkorting inmiddels flinke stappen zijn gezet.

Maar een dergelijk toekomstperspectief is ook eenzijdig. De gedachte dat het mooiste wat met arbeid kan gebeuren haar totale verdwijning is, miskent de betekenis die produktieve arbeid heeft voor de identiteitsvorming van het individu en de integratie van de maatschappij. Zo'n houding is slechts begrijpelijk zolang produktieve arbeid wordt geïdentificeerd met het fysieke labuur van het industriële tijdperk. Maar de ontwikkeling in de richting van een post-industriële samenleving heeft de gelijkstelling van arbeid met industriële arbeid voor een niet onaanzienlijk deel achterhaald. Het 'labuur'-kenmerk van arbeid heeft op het werk van steeds minder werknemers betrekking. Het beoordelen – en veroordelen – van arbeid op basis van de historische vorm die ze aan het einde van de 19e en het begin van de 20e eeuw heeft gekregen, doet dan ook steeds minder recht aan de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voltrokken.

¹⁷] Zie voor de adviesaanvraag van de regering bijlage I bij dit rapport.

¹⁸] Vanaf het begin van de jaren '60 verschijnt een aantal spraakmakende boeken over ontwikkelingen in de richting van een vrijetijd-maatschappij, zoals J. Dumazedier, *Vers une civilisation du loisir?*; Parijs, 1962 en J. Fourastié, *40.000 uur; de mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd*; Werkgroep 2000, Amersfoort, de Horstink, 1966.

In het vervolg van deze paragraaf wordt op basis van een korte inventarisatie van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de individuele en maatschappelijke gevolgen van werken en niet-werken de opvatting verantwoord die aan de probleemstelling en de oplossingsrichtingen van dit rapport ten grondslag ligt¹⁹. Die opvatting wordt tenslotte in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk vertaald naar een vernieuwde beleidsvisie.

1.3.2 Manifeste en latente functies van arbeid voor het individu

Arbeid vervult een aantal functies voor het individu. In veel onderzoek wordt gelet op wat mensen 'missen' zodra ze werkloos worden. Een nog steeds toonaangevend onderzoek in dit verband werd door Jahoda c.s. in 1933 gepubliceerd²⁰. Zij maakte een onderscheid tussen de 'manifeste' en 'latente' functies die werk heeft voor het individu. Tot de manifeste functies hoort dan het verschaffen van inkomen. Tot de latente functies horen zulke uiteenlopende zaken als het feit dat werk de tijd structureert, dat het sociale contacten met zich mee brengt, dat het kan leiden tot waardering, tot zelfrespect en -ontplooiing en dat het de burger de kans biedt een levensplan te ontwerpen. Het is daarbij opmerkelijk dat verschillende van de functies die in de jaren '30 blijkbaar nog als 'latent' werden aangemerkt, nu eerder tot de manifeste zouden worden gerekend. Dat arbeid en arbeidsparticipatie niet alleen extrinsieke waarde hebben (zoals het verschaffen van een inkomen), maar ook intrinsieke wordt tegenwoordig immers steeds duidelijker en zal ook door steeds meer individuen als zodanig worden herkend.

Gedetailleerder dan het onderscheid tussen manifeste en latente functies is dat van de vier dimensies van arbeid, namelijk de expressieve dimensie, de economische dimensie, de comfort-dimensie en tenslotte de 'leerkans'-dimensie (learning-improvement opportunity). Bij de expressieve dimensie gaat het om de vraag of het werk interessant en gevarieerd wordt gevonden; de economische dimensie benadrukt het belang van inkomen en materiële zekerheid; de comfortdimensie onderstreept het belang van de werkomstandigheden, en bij de 'leerkans'-dimensie gaat het er om of in het werk de kans wordt geboden om nieuwe dingen aan te leren, nieuwe verantwoordelijkheden en uitdagingen te aanvaarden²¹.

Met betrekking tot deze dimensies is inmiddels heel wat empirisch en veelal internationaal vergelijkend onderzoek gedaan. Het probleem van dit onderzoek is dat het over het algemeen weinig concludent is en dat de uitkomsten nogal afhankelijk zijn van de gekozen conceptualisering en operationalisering. Wat in ieder geval wel helder is, is dat Nederlanders op het vlak van 'werkoriëntatie' laag scoren; weliswaar niet zo laag als Engelsen, maar lager dan West-duitsers, Belgen, Israeli's, Amerikanen en Japanners²². Voor wie dacht dat het calvinistische arbeidsethos vooral een Nederlandse aangelegenheid is, mag dat misschien een verrassing zijn. Anderzijds wordt uit hetzelfde onderzoek ook duidelijk, dat arbeid nog steeds een van de meest waardevolle levensgebieden vormt. Van de vijf onderscheiden terreinen, namelijk vrije tijd, arbeid, religie, gezin en gemeenschap, neemt arbeid de tweede plaats in, weliswaar na gezin, maar duidelijk voor vrije tijd en de andere. In dit en ander onderzoek²³ komt ook naar voren dat Nederlanders in vergelijking met anderen over het algemeen een weinig materialistische houding hebben als het op werk aan-

^{19]} Zie voor een uitgebreide inventarisatie: S. Dekker en I. van Essen, *Allemaal Klaplopers en Niksnutten! Verslag van een inventarisatie*; Rijksuniversiteit Utrecht, ISOR, 1990.

^{20]} M. Jahoda, P.F. Lazarsfeld, H. Zeisel, *Marienthal; the sociography of an unemployed community*; London, 1972 (oorspr. 1933).

^{21]} Cf. *The Meaning of Work*; International Research Team, London, Academic Press, 1987, blz. 120.

^{22]} *Ibid.*, blz. 84.

^{23]} Cf. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1980*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 54.

komt, maar dat ze vooral gesteld zijn op plezierige werkomstandigheden (de comfort-dimensie). Ontplooiing ('learning-improvement opportunity') scoort in Nederland over het algemeen niet zo hoog.

Tot zover is onderzoek aan de orde geweest waarin opvattingen over de waarde die aan arbeid wordt gehecht per land zijn vergeleken. Kijken we naar het onderzoek dat uitsluitend op het eigen land betrekking heeft, dan blijkt dat arbeid over het algemeen ook los van de materiële voordelen (de extrinsieke waarde) als iets begerenswaardigs wordt gezien (de intrinsieke waarde). Hierover is onderzoek gedaan met behulp van de zogeheten loterijvraag. Respondenten werden in de fictieve situatie geplaatst dat zij ineens over een zo grote som gelds kwamen te beschikken (via een loterij, een erfenis of iets dergelijks), dat werken om den brode niet meer nodig was. De overgrote meerderheid van de respondenten blijkt dan toch voor werken te blijven kiezen. In een onderzoek van het IVA (uit 1974 overigens) bleek dat zelfs 85 procent te zijn, waarvan de grootste helft wel voortaan zelf de omstandigheden wilde bepalen. Slechts een kleine 15 procent koos dus voor niet-werken²⁴. Uit een onderzoek van Drenth en Van der Kooy uit 1981 kwam een vergelijkbaar resultaat naar voren (14 procent)²⁵. In buitenlandse onderzoekingen schommelt dit percentage rond de 20. Hoewel men vraagtekens kan zetten bij de realiteitswaarde van een dergelijke gefingeerde situatie, lijkt het er toch op dat het overgrote deel van de beroepsbevolking arbeid ook om zijn intrinsieke kwaliteiten wenst te verrichten. Ook van de werklozen ervaart het merendeel de werkloosheid uitgesproken negatief²⁶.

Een genuanceerd beeld van gedrag en voorkeuren van werklozen in Nederland komt naar voren uit recent onderzoek naar langdurig werklozen in drie stads-wijken in Rotterdam, Amsterdam en Enschede²⁷. De interesse van de onderzoekers ging daarbij vooral uit naar de vraag hoe werklozen omgaan met tijd, geld en arbeid. Resultaat van dit onderzoek is allereerst dat wordt afgerkend met de gedachte dat er zoiets als *de* werkloze zou bestaan. Opvattingen van werklozen, ook die van langdurig werklozen, zijn bepaald niet over één kam te scheren. In het verlengde van Mertons bekende classificatie van individuele aanpassingsreacties, onderscheiden de onderzoekers zes typen van houdingen. Het eerste type betreft de *conformisten* en omvat 36 procent van de onderzochte populatie. Deze conformisten blijven streven naar het verrichten van betaalde arbeid en naar een hoger consumptieniveau; zij bedienen zich daarbij van de gangbare middelen, zoals solliciteren en het bezoeken van arbeidsbureaus. Ze maken over het algemeen geen oneigenlijk gebruik van het stelsel van sociale zekerheid en zijn bovendien weinig actief in de informele economie. De *ritualisten* (9 procent) hebben weliswaar de hoop op arbeid en een hoger consumptieniveau opgegeven, maar blijven wel vasthouden aan de gangbare institutionele praktijken. De *retraitisten* (25 procent) streven niet (meer) naar arbeid of een hoger consumptieniveau; ze berusten in hun situatie en maken dan ook geen gebruik van de formele middelen en kanalen om deze doelen te bereiken. Tot zover betreft het 'traditionele' typen van werklozen, typen die ook in het onderzoek van Jahoda c.s. konden worden terugvonden. Daarnaast kwamen ook meer moderne typen werklozen uit het onderzoek naar voren. Allereerst vonden de onderzoekers een groep langdurig werklozen die ze als de *ondernemenden* (10 procent) bestempelden; dit zijn mensen die naar arbeid blijven

²⁴] IVA/Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek, Tilburg, 1974, geciteerd in: WRR, *De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over de ongelijkheid in het arbeidsbestel*; Voorstudies en achtergronden V4, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976, blz. 6.

²⁵] P. Drenth en R. van der Kooy (1982), geciteerd in: P. Kampschuur, 'Van arbeidsdeprivatie tot vrijetijd perk', in: *Psychologie*; jrg. 2, nr. 9, 1983, blz. 13.

²⁶] cf. J.W. Becker, *Reacties op werkloosheid*; Sociale en Culturele Studies, nr. 13, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1989.

²⁷] H.Kroft, G. Engbersen, K. Schuyt en F. van Waarden, *Een tijd zonder werk; een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*; Leiden, Stenfert Kroese, 1989.

streven en ook een hoger consumptieniveau najagen, maar daarbij vooral informele en illegale wegen bewandelen; de *calculerenden* (9 procent) zijn vooral op verhoging van hun consumptie gericht en willen dit bereiken door misbruik of oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen en tenslotte zijn er de *autonomen* (10 procent), die de doeleinden van zowel (formele) arbeid als van consumptie sterk relativeren of zelfs verwerpen. Het zijn de culturele rebellen, die noch op de formele arbeidsmarkt, noch in de informele economie actief zijn en hun uitkering eigenlijk vooral als een basisinkomen beschouwen. Voor de 'moderne' typen blijkt het niet deelnemen aan arbeid veel minder dramatisch te zijn, dat wil zeggen dat hun individuele welzijn er veel minder negatief door wordt beïnvloed.

Het beeld dat uit al deze onderzoeken oprijst, kan als volgt worden samengevat: een groot deel van de werklozen (ongeveer een derde van het totaal) is gefrustreerd en gedesoriënteerd, maar blijft met de moed der wanhoop proberen aan werk te komen. Het zijn 'conformisten' in de zin dat zij doen wat er van werklozen verwacht wordt, namelijk solliciteren, naar het arbeidsbureau gaan enzovoort. Bij nog eens een kwart van de werklozen lijkt het perspectief geheel verdwenen; zij zien er echt geen gat meer in. Men kan hier spreken van fatalisme, 'withdrawal', isolement, zich uitend in een veelheid van klachten, waaronder ook en met name gezondheidsklachten. Dan is er een groep van werklozen (ook bijna een derde van het totaal) die niet echt onder het werkloos zijn gebukt gaat en tenslotte is er een groep van bijna 10 procent die werkloosheid juist als iets positiefs ervaart. Die laatste groep staat bekend onder zulke uiteenlopende namen als cultureel werklozen, autonomen en alternatieven. Tot op zekere hoogte gaat het hier om de levenshouding die door Inglehart als post-materialistisch is aangeduid²⁸. Inglehart meende er in de jaren '70 de voorbode van een cultureel veranderingsproces in te zien. De jaren '80 hebben echter opnieuw bewezen dat het gevaarlijk is om op basis van korte termijn ontwikkelingen tot lange termijn trends te besluiten.

1.3.3 De functie van arbeid voor maatschappelijke integratie en participatie

De economische functie is niet de enige die arbeid heeft voor het individu, zo mocht uit het bovenstaande blijken. Iets dergelijks geldt ook voor de functies die arbeid heeft voor de samenleving als geheel. Natuurlijk is er ook op dat vlak een 'manifeste' economische functie; arbeid draagt als een van de productiefactoren bij aan de nationale rijkdom en welvaart. Maar daarnaast is arbeid en de deelname aan arbeid een van de belangrijkste mechanismen ter integratie van de samenleving. Een eeuw geleden was het de inmiddels klassieke socioloog Emile Durkheim die op de maatschappij-integrerende functie van arbeid wees²⁹. Het vraagstuk van maatschappelijke integratie, inclusief de mechanismen die die integratie konden bewerkstelligen, heeft gedurende een groot deel van de 20e eeuw het sociaal-wetenschappelijk denken bepaald. Vanaf de jaren '70 kwam het echter in een kwaad daglicht te staan; in een cultuur waarin 'het andere' ook moest kunnen, werd maatschappelijke integratie een omstreden term en een bewijs voor het beperkende karakter van de burgerlijke maatschappij.

In de jaren '80 onderging het commentaar op de integratie van de maatschappij een accentwijziging; het werd een kritiek op de wijze waarop de verzorgingsstaat mensen tot afhankelijke wezens maakte. Kern daarin was steeds het verwijt van 'heteronomie': de verzorgingsstaat, dat wil zeggen het stelsel van arrangementen waaruit die verzorgingsstaat was opgetrokken, ontwikkelde een eigenaardig mechanisme waardoor individuele burgers zich in een positie

^{28]} R. Inglehart, *The Silent Revolution; changing values and political styles among western publics*; Princeton, 1977.

^{29]} E. Durkheim, *De la division du travail social; étude sur l'organisation des sociétés supérieures*; Paris, 1893.

van collectieve afhankelijkheid lieten dringen. In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat dreigde het zelfstandig burgerschap -'citizenship'- het onderpit te delven. Het proces van verafhankelijkking verliep natuurlijk heel geleidelijk en was ook niet voor alle groepen gelijk. Zeker degenen die zich aan de 'onderkant' van de samenleving bevonden, raakten op die manier veel van hun maatschappelijke bewegingsvrijheid kwijt. Maar ook de middengroepen lieten zich hun cliëntenrol van lieverlee aanleunen. De politiek-ideologische kritiek op de verzorgingsstaat, of die nu van links of rechts komt, is de kritiek op de 'heteronomie', de van boven opgelegde onzelfstandigheid of passiviteit van de individuele burger. Al in de loop van de jaren '70 zwol die kritiek aan. Van Doorn beschimpde de verzorgingsstaat om zijn 'expertocratie', die kongsi van professionals die van burgers steeds nieuwe kansarmen probeert te maken ³⁰. Achterhuis oefende felle kritiek op de verafhankelijkkingstendenties van de verzorgingsstaat en hekelde de manier waarop burgers tot cliënten worden gemaakt ³¹. Anderen spraken over de 'erosie van het maatschappelijk middenveld' en vroegen zich af of de burger zo niet tussen verstatelijke afhankelijkheid en geprivatiseerd individualisme zou worden vermalen ³².

Tegen de achtergrond van de kritiek op de heteronomie van de verzorgingsstaat en de onzelfstandigheid die daarvan voor de burgers het gevolg was, ontwikkelde zich in de tweede helft van de jaren '80 de 'verantwoordelijke samenleving' als politiek-inhoudelijke conceptie over de toekomst van de verzorgingsstaat. Daarin staat centraal dat burgers te zeer afhankelijk zijn geworden van overheidsvoorzieningen. In de visie van de 'verantwoordelijke samenleving' wordt de oplossing vooral verwacht van een grotere mate van onderlinge zorg, mede te bevorderen door stimulering van het vrijwilligerswerk. Dit werk wordt in dit verband dan ook gezien als een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie. Daarnaast is in diezelfde periode de visie van de 'activerende verzorgingsstaat' ontwikkeld, waarin dezelfde gedachte van een te grote afhankelijkheid van burgers van de overheid een rol speelt. In de visie van de 'activerende verzorgingsstaat' ligt besloten dat intensivering van de maatschappelijke participatie van de burgers niet alléén aan het informele circuit kan worden overgelaten. De krachten van een informeel circuit worden dan immers overschat. Zonder de integrerende kracht van het formele arbeidsbestel op de achtergrond zal, volgens die visie, ook de maatschappelijke participatie gemakkelijk te wensen overlaten; welzijnsbeleid dat niet kan steunen op relatief gunstige sociaal-economische omstandigheden verliest aan effectiviteit, ongeacht de vraag of het door overheidsinstanties dan wel door organisaties van het maatschappelijk middenveld wordt gedragen. Zeker nu onder invloed van individualiseringsprocessen de 'gemedieerde afhankelijkheid' ³³ van het formele circuit – zoals die gedurende lange tijd kenmerkend is geweest voor het vrouwelijk deel van de bevolking – in een geheel ander licht komt te staan, zou de druk om maatschappelijke participatie ook en vooral via arbeid te realiseren wel eens groter kunnen worden. Dat accent is in een aantal recente rapporten van de WRR samengevat onder de noemer van de activerende verzorgingsstaat. Daarbij staat dus de vraag centraal hoe juist het formele bestel van de verzorgingsstaat kan worden 'geactiveerd', of liever, hoe de verzorgingsstaat zo kan worden ingericht dat zijn arrangementen actief burgerschap en actieve participatie stimuleren in plaats van afremmen. Werkloosheid en andere vormen van non-participatie moeten in die visie primair

³⁰] J.A.A. van Doorn, in: J.A.A. Van Doorn en C.J.M. Schuyt, red., *De Stagnerende Verzorgingsstaat*; Boom, Meppel, 1978, blz. 37 en 41.

³¹] H. Achterhuis, *De Markt van Welzijn en Geluk*; Ambo, Baarn, 1980.

³²] H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig Initiatief en de Verzorgingsstaat*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1981.

³³] Dit concept 'gemedieerde afhankelijkheid' heeft een pendant in 'gemedieerde arbeidsparticipatie'; met dat laatste wordt bedoeld op de situatie dat vrouwen lange tijd alleen 'gemedieerd', nl. via hun mannen in het arbeidsproces vertegenwoordigd waren en alleen via de daaraan verbonden status entree hadden tot maatschappelijke verbanden.

met werk worden bestreden, niet uitsluitend of vooral met het verstrekken van uitkeringen of door het intensiveren van zorg³⁴.

De betekenis van burgerschap en maatschappelijke participatie wordt in die laatste visie dus verbreed van de verschillende terreinen van 'informele' participatie naar het terrein van de formele arbeidsparticipatie. Burgerschap blijft daarbij overigens – net als in de eerste visie – duiden op een dubbele verantwoordelijkheidsstructuur, waarbij de actieve 'prestaties' van de staat tegelijk ook de rechten van de burger zijn en de actieve 'prestaties' van de burger aan zijn democratische verantwoordelijkheid voor de samenleving uiting geven. Dat gold voor de 'burgerlijke vrijheden' van de 18e eeuw evenzeer als voor de 'politieke rechten' van de 19e eeuw. Die rechten en vrijheden omvatten vanuit het gezichtspunt van de burger zowel een passief garantie-element als een actief kansen-element. Bij de institutionalisering van de sociale – of de 'derde'³⁵ – dimensie van burgerschap in de 20e-eeuwse verzorgingsstaat lijkt echter vooral het passieve of garantie-element vorm te hebben gekregen. Het actieve of 'vrijheden'-element is daar nadrukkelijk bij achtergebleven³⁶.

Een tijd lang is daarin voorzien via cultivering en stimulering van actief informeel en/of vrijetijdsgedrag. Daarnaast werd aansluiting gevonden bij reeds langer bestaande tradities van vrijwillig initiatief, zoals het vrijwilligerswerk. Beide kregen in de loop van de jaren '70 en '80 een flinke impuls, niet in de laatste plaats dankzij het wegebbend werkgelegenheidsperspectief³⁷. Maar intussen is duidelijk geworden dat op die manier alléén actief burgerschap moeilijk valt te genereren. Steeds weer blijkt immers, dat ook deze 'informele' aspecten van burgerschap vooral via het formele arbeidscircuit worden verdeeld. Regelmatig wordt er in onderzoek op gewezen, dat een groot deel van de participatiekansen van individuele burgers verloopt via het allocatiemechanisme van de formele arbeid. In studies over het vrijwilligerswerk is naar voren gebracht, dat diegenen die in het formele arbeidscircuit een goede positie hebben, een veel grotere kans hebben op 'informele participatie' dan degenen die buiten het formele arbeidscircuit staan. Iets dergelijks blijkt eveneens te gelden voor het verwerven van een plaats op de informele arbeidsmarkt: wie een echte baan heeft, heeft een veel grotere kans op 'grijs' en 'zwart' werk dan wie zo'n baan niet heeft³⁸. Formele arbeidsparticipatie heeft dus steeds een rol gespeeld bij de kansen op anderssoortige vormen van participatie.

Deze koppeling van formele arbeid, individueel burgerschap en maatschappelijke integratie zou in de toekomst wel eens van nog grotere betekenis kunnen worden. Enerzijds omdat een toenemend aantal individuele burgers gericht is op economische zelfstandigheid, anderzijds omdat de bindende kracht van allerlei traditionele integratieve verbanden aan erosie onderhevig is geraakt. Arbeidsparticipatie wordt in die omstandigheden een steeds belangrijker manier om in die leemte te voorzien. Anders gezegd: arbeidsparticipatie, waarbij overigens nadrukkelijk ruimte wordt gelaten voor nieuwe invullingen van wat onder arbeid moet worden verstaan, wordt een steeds belangrijker voorwaarde en uitingsvorm voor maatschappelijke participatie, -integratie en individueel burgerschap.

^{34]} Cf. WRR, *Activerend Arbeidsmarktbeleid*; Rapporten aan de Regering nr.33, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987 en id., *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr.36, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1989.

^{35]} T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*; Chicago en London, 1963.

^{36]} H.P.M. Adriaansens, *Arbeid en Burgerschap*: een nieuwe dimensie; oratie, Utrecht, ISOR, 1989.

^{37]} Zie voor een overzicht van de wijze waarop ook de overheid in de loop van de jaren '70 het georganiseerde vrijwilligerswerk is gaan stimuleren: H.P.M. Adriaansens, 'Vrijwilligerswerk; profiel en signaal', in: R.C. Kwant, red., *Dat doe je gewoon? Vrijwilligerswerk in sociaal, cultureel en economisch perspectief*; Amsterdam, De Balie, 1987, blz. 23-40.

^{38]} Cf. onder meer: J.W.M. Mevisen, P.H. Renooy, *De informele economie gelokaliseerd; een studie naar achtergronden en verschijningsvormen van de informele economie in Nederland*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1986; J. van Dijk, *Omvang en aard van het vrijwilligerswerk in Nederland na 1975*; Rijksuniversiteit Groningen, 1987; en meer recent: C.C. Koopmans, *Informele arbeid; vraag, aanbod, participanten, prijzen*; proefschrift Universiteit van Amsterdam, september 1989.

De discussie over maatschappelijke integratie door arbeid is recentelijk opnieuw aan de orde gekomen in het criminaliteitsonderzoek. De relatie tussen werkloosheid en criminaliteit is door al te simpele en rechtlijnige redeneringen omstreden geraakt en ook nu is het nog steeds niet eenvoudig het wetenschappelijk onderzoek van emotionele vooroordelen te vrijwaren. Wat intussen wel duidelijk is, is dat er een statistisch verband bestaat tussen werkloosheid en criminaliteit³⁹. Hoe dat verband moet worden geïnterpreteerd, is een andere kwestie. Het meest plausibel lijkt de redenering van Jongman, waarin aan werkloosheid een 'voorwaardelijke' oorzakelijke betekenis wordt toegekend. Volgens Jongman kweekt werkloosheid situaties, opvattingen en motivaties die 'de bodem als het ware rijp maken voor criminaliteit'. Of crimineel gedrag ook feitelijk plaats vindt, hangt weer in belangrijke mate af van andere omstandigheden. Maar als ook die andere omstandigheden mensen niet aan de samenleving kunnen binden en men dus maatschappelijk en relationeel weinig te verliezen heeft, dan wordt de kans op crimineel gedrag navolgend groter. Omdat arbeidsparticipatie ook andere vormen van maatschappelijke participatie en binding in belangrijke mate reguleert, lijkt het ontbreken van de mogelijkheid tot arbeid de kansen op maatschappelijk isolement te doen toenemen en daarmee ook de kans op criminaliteit⁴⁰.

Overigens is de gedachte dat een hoge arbeidsparticipatie voorwaarde is voor een democratische samenleving van mondige burgers de moeite waard om even bij stil te staan. Immers, nog niet zo lang geleden werd de rijkdom van een land afgemeten aan de omstandigheid dat zoveel mogelijk mensen buiten het arbeidsproces konden worden gehouden. De 'hardships' van met name de industriële loonarbeid moesten in ieder geval niet aan kinderen worden opgelegd en ook vrouwen zouden van dit fysiek labeur moeten worden vrijgesteld. Voor vrouwen betekende het, dat zij *en masse* terecht kwamen in de huishoudelijke sector en alleen vóór en buiten het huwelijk – maar dan het liefst voor korte perioden – met loonarbeid konden worden gemoeid. Die taakverdeling werd door de kostwinners- en gezinsfilosofie van harte ondersteund en is gedurende lange tijd door niemand in twijfel getrokken. Die twijfel is sinds de tweede helft van de jaren '60, parallel aan de veranderingen in het karakter van de loonarbeid, niettemin voelbaar geworden. Terwijl steeds meer jongeren steeds langer in school en universiteit werden gehouden, gingen vrouwen in toenemende mate een beroep doen op de formele arbeidsmarkt. Ditmaal gebeurde dat lang niet alleen vanuit industriële en/of inkomensnoodzaak, maar speelden juist emancipatiedoelstellingen daarbij een grote rol. Veranderingen in de kwaliteit van de aangeboden arbeid, waardoor het fysiek-labeurkarakter daaraan in toenemende mate kwam te ontvallen, waren eveneens van belang.

Een pleidooi voor verhoging van de arbeidsparticipatie in ons land kan niet worden gemeten aan de criteria van een voorbije periode. Zo'n pleidooi mag dus niet verward worden met nostalgie naar een vervlogen arbeidsethos of zelfs arbeidsplicht, noch met een verholen strategie tot onmaatschappelijkheidsbestrijding. Individuele wensen in de sfeer van economische zelfstandigheid en ontplooiing, evenals maatschappelijke waarden met betrekking tot integratie en participatie liggen ten grondslag aan het pleidooi voor verhoging van de arbeidsparticipatie.

³⁹] H. Timmerman, 'Arbeidstijdverkorting, werkloosheid en criminaliteit', in: J. van Grumkow en J.J. Godschalk, red., *Sociale implicaties van arbeidstijdverkorting*; Swets en Zeitlinger, Lisse, 1984.

⁴⁰] Cf. R.W. Jongman, 'Over macht en onmacht van de sociale controle; ontwikkelingen in de Nederlandse criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie*; 1988, nr.1, blz. 4-31, en 'Over de geringe omvang van de criminaliteit', in: C. Fijnaut en P. Spierenburg, red., *Scherp Toezicht; van 'Boeventucht' tot 'Samenleving en Criminaliteit'*; Gouda Quint, Arnhem, 1990. Zie verder S. Dekker en I. van Essen, op. cit., blz. 180-196.

1.4 De negatieve spiraal doorbroken

De Nederlandse samenleving kenmerkt zich reeds lang door een lage arbeidsparticipatie. Dit uitte zich vooral in de opvallend hoge non-participatie van vrouwen, althans in formele posities. Naast religieuze en ideologische motieven, moet wellicht ook de late en geringe mate van industrialisering van Nederland ten opzichte van de ons omringende landen als een van oorzaken daarvoor worden aangemerkt.

De non-participatie van vrouwen werd op nationaal niveau zo normaal gevonden dat de sociaal-institutionele ordening hierop nauw werd afgestemd. Dit gold voor de vormgeving van het belastingstelsel, voor arrangementen en voorzieningen met betrekking tot ziekte, invaliditeit, ouderdom, kortom voor de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid en de verzorgingsstaat. Vrouwen werden minder dan mannen gestimuleerd een goede opleiding te volgen. De carrièreperspectieven voor vrouwen waren over het algemeen ook minder dan die voor mannen. Faciliteiten voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid bestonden niet. Zowel mannen als vrouwen waren hierin ook nauwelijks geïnteresseerd.

Het meest pregnant kwam deze maatschappelijk tweedeling tussen mannen en vrouwen – en in zekere zin ook tussen het economische en het sociale – naar voren in de discussie over de hoogte van het minimumloon. Uitgangspunt was dat een dergelijk loon zodanig hoog zou moeten zijn dat een kostwinner, zijn vrouw én twee kinderen daarvan zouden moeten kunnen rondkomen. Maar ook op veel andere terreinen is de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen geïnstitutionaliseerd. Zo werden gehuwde vrouwen alleen via hun mannen in sociale-zekerheidsregelingen betrokken⁴¹ en werd eventueel inkomen van de gehuwde vrouw bij haar echtgenoot belast⁴². De redenering hierachter was, dat inkomen van een gehuwde vrouw slechts bijverdienste was en dus geen speciale bescherming behoefde. Ook de maatschappelijke omgangsvormen pasten zich aan bij de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Dienstverlenende bedrijven gingen (en gaan) ervan uit, dat consumenten over grote hoeveelheden onbetaalde tijd beschikken. De openingstijden van winkels en instellingen sluiten nauw aan bij de werktijden van bedrijven, zodat man en vrouw hun eigen taken in dezelfde tijd kunnen vervullen.

De economische uitgangssituatie van Nederland, direct na de Tweede Wereldoorlog, was niet gunstig. Ook al was er veel vraag, het tekort aan productiecapaciteit en de danig verwoeste infrastructuur, alsmede het grote tekort op de betalingsbalans, zorgden er voor dat de werkloosheid aanvankelijk zeer hoog bleef en de ruimte voor loonsverbetering uiterst klein. Vanaf 1952 kwam de economie in gunstiger vaarwater, waardoor ook de werkloosheid geleidelijk begon af te nemen. De loonstijgingen bleven, vanwege de geleide loonpolitiek, nog zeer beperkt. Om te kunnen concurreren op de buitenlandse markten en te kunnen profiteren van de zich langzaam ontwikkelende economische integratie van Europa, werd sterk de nadruk gelegd op loonkostenbeheersing. Die politiek bleek zo succesvol dat de werkloosheid nagenoeg verdween. En niet alleen dat: grote spanningen op de arbeidsmarkt waren het gevolg.

Op dat moment had men kunnen ‘besluiten’ om een meer positieve houding aan te nemen ten opzichte van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De Neder-

⁴¹] De gehuwde vrouw was uitgesloten van het recht op AOW en in de meeste gevallen van de WWV. Eventuele uitkeringen aan vrouwen vervielen op het moment van huwelijk of concubinaat (AWW, bijstand).

⁴²] Aanvankelijk werd het inkomen van de gehuwde vrouw bij dat van haar echtgenoot geteld en bij hem belast. Na een uitbreiding van de inkomensvrijstelling kreeg de gehuwde vrouw in 1973 een eigen (lage) belastingvrije voet. In 1985 werden de inkomens van partners via de voetoverheveling aan elkaar gekoppeld.

landse samenleving was daaraan sociaal-cultureel gezien echter niet toe. Weliswaar werd de arbeid van vrouwen iets lonender door enkele regelingen in de fiscale sfeer, maar hiervan ging onvoldoende stimulans uit. Vrouwen zagen zich nog massaal en met grote vanzelfsprekendheid gebonden aan het huishouden. Bovendien was de arbeidsmarkt sterk naar sekse gesegregeerd. Voor vrouwen die wilden werken stonden in de praktijk slechts weinig beroepen open. Vrijwel zonder discussie werd dan ook overgegaan tot het doorvoeren van een andere optie: het aantrekken van gastarbeiders voor ongeschoolde arbeid. In de jaren '60 kon echter niet langer worden voorkomen dat de lonen snel opliepen. In de voorafgaande jaren waren naast de contractlonen steeds meer zwarte lonen uitgekeerd. Toen de dijken eenmaal braken, ging het meteen zeer snel, met jaarlijkse loonstijgingen van 15 procent.

Aanvankelijk leken de consequenties miniem. De economische groei bleef hoog, de werkloosheid laag. De vondst en de exploitatie van het aardgas bij Slochteren betekenden nog een extra stimulans voor de Nederlandse economie. Afgezien van een kleine recessie in 1966 leek er geen vuiltje aan de lucht. De sociale zekerheid, in 1965 voorlopig afgerond met de ABW, werd met verve verder uitgebouwd. Zo kwam onder meer de WAO in deze periode tot stand. Tezeldertijd werden binnen de SER afspraken gemaakt over de hoogte van het minimumloon en het minimum-uitkeringsniveau. Ook werd in die tijd de aanzet gegeven tot koppeling van de sociale uitkeringen met de lonen in de marktsector.

Deze ontwikkelingen bleven niet zonder gevolgen. Ondernemingen, geconfronteerd met forse loonstijgingen, zagen hun concurrentiepositie in gevaar komen. Op tal van manieren werd hierop gereageerd, waarbij drie groepen ondernemingen onderscheiden kunnen worden.

De eerste groep betreft de ondernemingen die moesten concurreren op de wereldmarkt. Sommige ondernemingen slaagden erin een overstap te maken naar hoogwaardiger produkten, waardoor ze in staat waren hun werkgelegenheid op peil te houden. Hun produkten waren zo aantrekkelijk, dat men in staat was om ook de hogere loonkosten te betalen. Anderen gingen de prijsconcurrentie aan. Om de gestegen loonkosten te kunnen opbrengen, moesten ze een forse produktiviteitsverbetering nastreven. Dit gebeurde vooral via investeringen in kapitaalgoederen. Ook al hield dit de werkgelegenheid enigszins op niveau, toch kon niet altijd worden voorkomen dat de werkgelegenheid terugliep. Dit laatste was zeker het geval bij die ondernemingen die met het traditionele aanbod maar zonder voldoende produktiviteitsverbetering probeerden in leven te blijven. Juist de minder produktieve bedrijven vielen zo af. Het gevolg was wel dat de gemiddelde produktiviteit snel toenam, en, met enige vertraging, ook de hiervan afgeleide lonen.

Een tweede groep van bedrijven, die alleen op de binnenlandse markt opereerde, trachtte de hogere loonkosten te compenseren door prijsverhogingen. Het gevolg was dat afnemers die een dergelijk produkt nodig hadden als intermediair produkt, gedwongen waren hun prijzen navenant aan te passen – met de bekende gevolgen voor hun concurrentiepositie -, en dat andere afnemers voortaan van aankoop afzagen. Steeds meer werden de arbeidsintensieve diensten aangeboden via het zwarte of grijze circuit. In de doe-het-zelf sfeer zijn het vooral huishoudens geweest die een aantal diensten aan de marktsector hebben onttrokken om op die manier de kosten in de hand te houden⁴³.

Voor de derde groep, de overheid en de bedrijven in de quaire sector, gold in zekere zin hetzelfde, maar hier werden de extra inkomsten, behalve door extra aardgasbaten, vooral verkregen via hogere belastingen en premies.

Met dit alles werd een neerwaartse spiraal in gang gezet. Om te kunnen blijven concurreren moesten de ondernemingen uit de eerste groep wel blijven streven

⁴³] De invloed van de doe-het-zelf activiteiten op de werkgelegenheid is niet per se negatief. Er ontstaat immers een grote vraag naar materialen en gereedschappen, terwijl de lagere kosten bovendien tot extra werkzaamheden leiden.

naar produktiviteitsverbetering, ook om de hieruit volgende loonaanspraken te kunnen honoreren. De hieraan gekoppelde lonen in de quartaire sector, en ook de gekoppelde uitkeringen zorgden op hun beurt weer voor een extra toename van belastingen en premies. Om te voorkomen dat dit tot nettoloon-dalingen leidde, werden ook de brutoloonkosten weer aangepast. Deze neerwaartse spiraal werd nog versterkt door een ander element. Toen in 1967 de WAO geïntroduceerd werd, was de veronderstelling dat ten hoogste 150.000 mensen hier een beroep op zouden doen. In werkelijkheid echter steeg het aantal vrij snel tot boven de 500.000. In 1976 trad de AAW in werking. Momenteel bedraagt het aantal AAW- en WAO-gerechtigden 860.000. Dit is internationaal gezien een opvallend hoog cijfer. De premiedruk ten behoeve van deze groep is dan ook hoog. De loonkosten stegen voorts door uitgaven in het kader van de Ziektewet. Met het ziekteverzuim valt Nederland internationaal gezien eveneens op, alsmede met de VUT. Dat van deze drie regelingen opvallend veel gebruik wordt gemaakt, hangt nauw samen met het gegeven dat de arbeidsproductiviteit in Nederland hoog is, waardoor van de werkenden veel wordt gevergd. Voor zowel werkgever als werknemer zijn de WAO en de VUT een aantrekkelijk alternatief voor de werkloosheidsregelingen: minder produktieve en oudere werknemers kunnen zo op een 'aanvaardbare' manier uit het produktieproces verdwijnen.

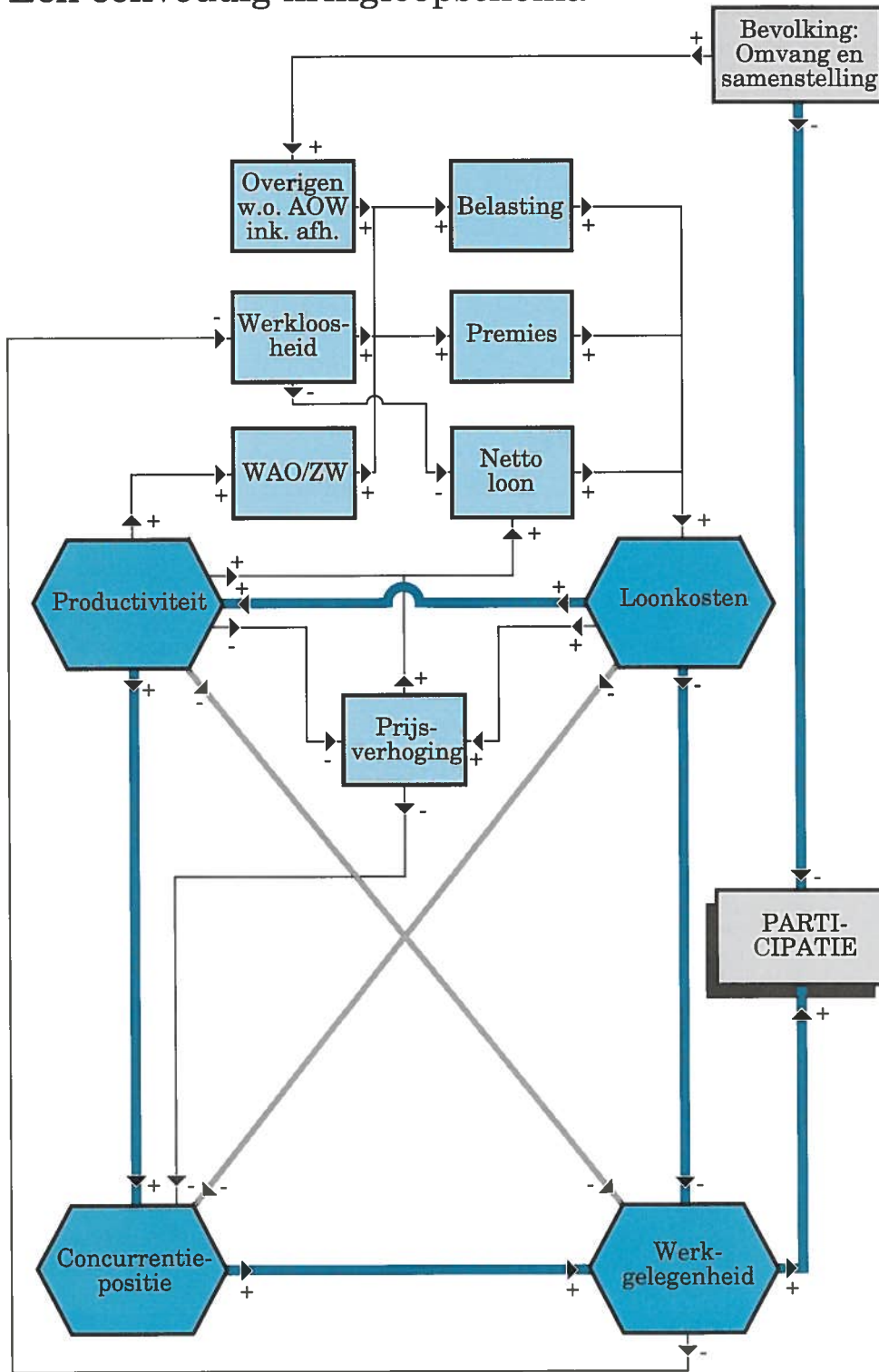
Er is zo sprake van een zich negatief ontwikkelende kringloop. Om te kunnen concurreren op de wereldmarkt, respectievelijk om diensten tegen een redelijke prijs te kunnen aanbieden of om de kosten te minimaliseren, ligt de nadruk in Nederland heel sterk op een verhoging van de produktiviteit door arbeidsbesparende investeringen. Hoe rationeel een dergelijke opvatting ook mag zijn vanuit de micro-optiek van het individuele bedrijf, de macro-sociale en in het verlengde daarvan ook de macro-economische consequenties zijn dat niet. De hieruit resulterende toename van de werkloosheid en van het aantal WAO-gerechtigden drijft belastingen en premies op. De als gevolg hiervan stijgende loonkosten vormen dan op hun beurt weer een impuls om de aanwezige werknemers te beoordelen op hun produktiviteit en de minst produktieve werknemers, niet zelden de oudere, te ontslaan. Hiermee is de cirkel rond.

Actuele demografische veranderingen lijken het kringloopproces nog te versterken. De afname van het aantal jongeren zorgt ervoor dat het aandeel van oudere werknemers, met hogere loonkosten maar ook met minder scholing, stijgt. Dit heeft weer een negatief effect op de concurrentiepositie. Tegelijkertijd neemt het aantal 65+-ers toe, wat niet alleen hogere AOW-kosten met zich meebrengt maar ook hogere kosten in de gezondheidszorg. Daar deze kosten bij ongewijzigd beleid door hetzelfde aantal of zelfs minder mensen moeten worden opgebracht, kan dit leiden tot een hogere belasting- en/of premiedruk, met alle ongewenste gevolgen van dien.

Vanuit de gedachte die aan dit rapport ten grondslag ligt, moet deze negatieve spiraal via een samenhangend pakket van maatregelen in positieve richting worden omgebogen. Dat die ombuiging niet van de ene dag op de andere kan plaatsvinden, is duidelijk. Het gaat hier noodzakelijkerwijs om een proces van langere adem. De negatieve spiraal heeft immers op vele plaatsen in het maatschappelijk verkeer zijn neerslag gevonden. Dat betekent ook dat de burger daaraan in de loop van de tijd rechten en plichten, aanspraken en verplichtingen heeft ontleend. Die rechten en plichten liggen vaak diep verankerd in opvattingen van rechtvaardigheid en solidariteit en zijn alleen daarom al niet eenvoudig te veranderen. Dat geldt met name op het punt van de arbeidsparticipatie. Doordat de na-oorlogse 'normaliteit' rond arbeidsparticipatie in een ingewikkeld en omvangrijk complex van verstatelijkte arrangementen was gefixeerd (de 'verzorgingsstaat'), werkten die arrangementen als een schild tegen natuurlijke aanpassing, met het gevolg dat de veranderingen waaraan uiteindelijk toch niet viel te ontkomen, als een steeds grotere dreiging werden en worden ervaren.

Participatie en non-participatie

Een eenvoudig kringloopschema



Ter Toelichting: + (-) betekent dat een toename (afname) van de uitgangsvARIABLE leidt tot een toename (daling) van de doelvariable

De consequentie van dit alles zou moeten zijn, dat voor een groot aantal van de beleidsterreinen die met de hoogte van de arbeidsparticipatie van doen hebben, een geleidelijke aanpak van het grootste belang is. In een aantal gevallen zal die geleidelijke aanpak tot uiting moeten komen in een *cohortsgewijze* bijstelling van de regelingen en arrangementen van de verzorgingsstaat. Een voorbeeld daarvan is de zogeheten 1990-maatregel voor meisjes, die te beginnen met het cohort dat in 1990 18 jaar wordt, ook voor meisjes economische zelfstandigheid veronderstelt.

Indien het negatieve verloop van de sociaal-economische kringloop in positieve richting kan worden omgebogen, kan dit de volgende opmerkelijke gevolgen hebben.

De trendmatige toename van de arbeidsparticipatie zal een neerwaartse invloed op de arbeidskosten kunnen uitoefenen, waardoor de vraag naar arbeid zal toenemen. Niet alleen kunnen bestaande goederen en diensten daardoor goedkoper worden aangeboden, wat hun afzet zal bevorderen, maar ook mag verwacht worden dat de vraag naar produkten die tot nu toe binnen het huishouden werden verzorgd – maaltijden, kinderopvang, verzorging familieleden, onderhoud van het huis – meer en meer zal worden ge-externaliseerd, wat tot nieuwe werkgelegenheid in deze sectoren zal leiden. Ook al verandert er reëel niet veel – deze diensten bestonden immers al – de consequentie van een dergelijke monetarisering en van de hiermee samenhangende participatie is wel dat de kosten van non-participatie afnemen en daardoor ook de belasting- en premiedruk van diegenen die al in het arbeidsproces waren ingeschakeld.

Op de tweede plaats geldt dat een hogere arbeidsparticipatie kan leiden tot lagere WW- en WAO-premies. Hierdoor kunnen de brutoloonkosten lager uitkomen. Dit verbetert de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen in de 'exposed sector'; het maakt produkten in de 'sheltered sector' relatief goedkoper, waardoor ook de concurrentiepositie ten opzichte van het zwarte en grijze circuit verbetert. Ook maakt het de factor arbeid in de quartaire sector goedkoper, waardoor daar de omvang en de kwaliteit van het werk kunnen toenemen. Deze ontwikkeling kan evenzeer optreden bij andere maatregelen, zolang die maar leiden tot een hogere participatie en zo tot een lagere belasting- en premiedruk.

Ten derde zal een stijgende arbeidsparticipatie leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit per hoofd van de bevolking, ook al zal de gemiddelde arbeidsproductiviteit per werkende waarschijnlijk iets afnemen. Deze paradox kan als volgt verklaard worden. Doordat bij een hogere participatie allerlei activiteiten gemonetariseerd worden of vanuit het zwarte/grijze circuit (weer) in het officiële circuit terecht komen, zal het BNP van de Nederlandse economie toenemen. Per hoofd van de bevolking leidt dit tot een stijging van het produkt. Omdat het aantal werkenden sneller zal toenemen, zowel in de marktsector als daarbuiten, zal de produktiviteit per werkende afnemen. Tegenover deze produktiviteitsvermindering staat een verlaging van de brutoloonkosten.

Tenslotte zijn er aanwijzingen dat de kwaliteit van het produkt alsmede de kwaliteit van de arbeidsplaats kunnen toenemen onder dergelijke omstandigheden. Meer in het algemeen geldt dat in een arbeidsbestel met een hoge participatie, arbeid niet meer uitsluitend als kostwinning beschouwd zal worden door de aanbieders van arbeid, maar als een geschikte mogelijkheid om direct, via arbeid, en indirect, via het verworven inkomen en de sociale contacten die uit de arbeid voortkomen, te participeren in de samenleving. Op de werkplek zal de privé-situatie van de werknemer meer c.q. anders doorklinken dan voorheen; vormen van 'wederkerende arbeid' zullen tot een steeds belangrijker onderdeel van een arbeidscarrière uitgroeien. Bij een hogere participatiegraad zijn mannelijke werknemers niet langer per definitie vrijgesteld van zorg-

taken. Als de participatiegraad van vrouwen toeneemt zullen ook mannen meer in deeltijd gaan werken en meer tijd aan verzorging besteden.

Een hogere participatiegraad van vrouwen en een grotere deelname van mannen in de verzorgende arbeid zal een nieuwe afstemming van de tijdsindeling nodig maken. Het gaat daarbij om werktijden en deeltijdwerk, om de openstelling van dienstverlenende bedrijven en instellingen en om schooltijden, schoolvakanties en vrije tijd. Aan de sterk uniforme tijdsindeling van dit moment zijn in Nederland overigens ook logistieke en infrastructurale problemen verbonden. Daarnaast is te verwachten dat het potentieel van informele zorgarbeid zal afnemen, terwijl het aantal zorgbehoevenden (met name hoogbejaarden) als gevolg van de vergrijzing sterk toeneemt. Dat betekent dat een sterkere groei van de zorgsector in de komende jaren noodzakelijk zal zijn.

Bestempeling van de verhoging van de arbeidsparticipatie tot doel van het sociaal-economisch beleid sluit aan bij de veranderde omstandigheden van een fors geherstructureerde economie en een doorzettende individualisering. Het beklemtoont dat er steeds minder reden bestaat om een ambivalente houding ten opzichte van arbeid aan te nemen; dat arbeid van nu, en zeker die van de toekomst, een andere arbeid is dan die van de industriële periode en dat, zolang dat niet wordt onderkend, het kind met het badwater dreigt te worden weggegooid.

Die ambivalentie is onderdeel van een dominant en vanzelfsprekend denkmodel, dat zowel in wetenschap als in beleid de toon voor de dagelijkse praktijk heeft gezet. Het betreft hier de verhouding tussen het economische en het sociale; wetenschappelijker geformuleerd, de verhouding tussen economische en sociale rationaliteit. In verschillende toonaarden wordt in de sociale wetenschap bezongen dat de economische rationaliteit steeds verder doordringt in de sfeer van het sociale, dat het 'systeem' de 'leefwereld' gaat overheersen en zelfs 'koloniseren'⁴⁴, en dat de functionele of technische rationaliteit de substantiële rationaliteit steeds verder naar de achtergrond drukt⁴⁵. De vraag die hieruit opwelt, is naar zijn aard een conservatieve, hoe progressief soms ook getoonzet, namelijk: "Hoe kan de aanslag van de economische op de sociale rationaliteit worden ingedamd, beperkt en eventueel teruggedrongen? Hoe kan een dam worden opgeworpen tegen de vloed van het economisch primaat?" Geprojecteerd op arbeid en arbeidsparticipatie heeft die vraagstelling de antwoorden gekregen waar ze om vroeg: basisinkomen (hetgeen overigens iets anders is dan het indertijd door de WRR voorgestelde gedeeltelijk basisinkomen), vrijetijdsideologie, een ver uitgewerkt sociaal-zekerheidsstelsel, de 'normalisering' van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, een 'zachte' en passieve verzorgingsstaat en recentelijk ook weer een toenemend arbeidstekort. In het algemeen komt het er op neer dat in wetenschap en beleid een steeds scherper caesuur van 'systeem' en 'leefwereld' werd nagestreefd. Te weinig wordt nog doorzien dat die twee werelden van het formele en het informele elkaars correlaat vormen. Ze horen bij elkaar als de twee zijden van dezelfde munt: geen informeel arbeidsbestel zonder een restrictieve formulering van een formeel bestel, geen 'morele' cultivering van het vrijwilligerswerk zonder een even 'morele' cultivering van het efficiency-denken in het formele arbeidsbestel.

In dit rapport wordt dit denkmodel van de caesuur en de wederzijdse beveiliging van het economische ten opzichte van het sociale verlaten. Daarmee wordt niet gesuggereerd dat de 'oude' vraagstelling onjuist zou zijn; hooguit dat

⁴⁴] Cf. J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*; Frankfurt, 1981.

⁴⁵] Cf. K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*; London, 1940, alsmede *Diagnose van onze tijd*; Leiden, 1947; L. Laeyendecker, *Brengt de vooruitgang ons verder?*; Baarn, 1986; en A.C. Zijderfeld, *The Abstract Society*; Garden City, N.Y., 1970 en *De Culturele Factor*; 's-Gravenhage, 1983.

die vraagstelling in het licht van de huidige ontwikkelingen en mogelijkheden niet langer opportuun is. En omdat de vraagstelling anders luidt, zullen ook de antwoorden anders luiden. In plaats van de 'conservatieve' vraag hoe de golven van de strikt economische rationaliteit het beste kunnen worden teruggeduwd – om met de dichter Leopold te spreken -, is de vraag van dit rapport een wezenlijk andere: "Hoe komt het toch dat aspecten van sociale of substantiële rationaliteit, de 'leefwereld' dus, nog zo weinig in de economische rationaliteit van het 'systeem' zijn doorgedrongen? Waarom, anders gezegd, zijn er nog zo weinig voorzieningen voor kinderopvang, voor flexibele pensionering en wederkerende arbeid, waaronder verlofregelingen voor ouderschap en verzorging moeten worden begrepen evenals regelingen en voorzieningen voor wederkerend onderwijs? Biedt de ontwikkeling van het 'systeem' - gezien de herstructurering die zich gedurende een aantal decennia in de economie heeft voltrokken – daarvoor niet meer dan ooit de ruimte en de noodzaak tegelijk? Schept anderzijds de voortgaande individualisering niet meer dan ooit de behoefte aan regelingen die leven en werk op andere dan de traditionele manier met elkaar in verbinding brengen?"

Deze omgekeerde vraagstelling vormt de achtergrond van dit rapport. Het leidt vervolgens tot een vernieuwde visie op sociaal-economisch beleid. Centraal staat daarbij de wenselijkheid van een hogere arbeidsparticipatie alsmede het uitgangspunt dat de sociale leefwereld niet uitsluitend 'beschermd' hoeft te worden tegen het economisch proces. In tegendeel, vanuit een meer positieve opvatting over de rol van arbeid in het sociale leven, zou het accent juist gelegd moeten worden op aanpassing van het economisch proces, zodat arbeidsparticipatie voor veel meer mannen en vrouwen mogelijk wordt. Op die manier kunnen de verworvenheden van de verzorgingsstaat aan de thans geldende economische en maatschappelijke omstandigheden worden aangepast.

De arbeidsparticipatie in Nederland: een vergelijking

2

2.1 Inleiding

Wie ooit in de bergen heeft gewandeld, weet hoe zinvol het is om vooraf een goede kaart te bekijken om de meest zinvolle route tussen de punten A en B af te kunnen leggen. Dat geldt zowel voor diegenen die de hoogste toppen of de steilste stukken willen trotseren als voor diegenen die juist naar de weg van de minste weerstand zoeken. Hoe zeer dergelijke kaarten ook een abstractie vormen van de werkelijkheid, ze helpen de gebruiker zich een beeld te vormen van datgene wat men tijdens de tocht kan verwachten. Dit maakt het mogelijk om adequate maatregelen te nemen, variërend van een aanpassing van de route tot het meenemen van stijgijsers of touwen.

Dit hoofdstuk vervult een soortgelijke functie in dit rapport. Doelstelling is om een inzichtelijk beeld te schetsen van de arbeidsparticipatie in Nederland. Daarmee wordt het ook mogelijk om ontwikkelingen in de nabije toekomst op dit terrein beter op hun merites te beoordelen. Dit geldt zowel ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid als de mogelijke gevolgen van allerlei denkbare beleidsinterventies.

Het hoofdstuk bestaat uit een viertal onderdelen. Begonnen wordt met een verkenning van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland, sinds 1960, in internationaal perspectief. Daarbij wordt arbeidsparticipatie beschouwd als het deelnemen aan het arbeidsproces als werknemer of zelfstandige. Tegenover arbeidsparticipatie staat non-participatie. Wat doen mensen die niet op de formele arbeidsmarkt participeren? Dit is de vraag waar paragraaf 2.3 zich op richt. Het gaat daarbij om het relatieve belang van zulke onderscheiden categorieën als werkloosheid, (vervroegde) pensionering en arbeidsongeschiktheid alsmede die van huisvrouw/huisman. Naast formele arbeid bestaat informele arbeid. Over het relatieve belang van zwarte arbeid, huishoudelijke arbeid en vrijwilligerswerk gaat paragraaf 2.4. Paragraaf 2.5 tenslotte recapituleert de voornaamste gegevens. In onderlinge samenhang vormen ze de kaart waarmee het onbekende gebied van de nabije toekomst betreden kan worden.

2.2 Formele arbeidsparticipatie in Nederland in internationaal perspectief

2.2.1 Statistieken: valkuilen en onzekerhedenn

Deze paragraaf gaat over de mate waarin mensen formele, betaalde arbeid verrichten, de werkzame beroepsbevolking.

Het is zinvol eerst stil te staan bij de gegevens zelf: waarop richten zij zich, waar kunnen ze teruggevonden worden, hoe zijn ze verzameld, en hoe betrouwbaar zijn ze?

Het is gebruikelijk bij internationale vergelijkingen om te veronderstellen dat de potentiële beroepsbevolking gevormd wordt door diegenen die tussen de 15 en 65 jaar oud zijn, eventueel minus de schoolgaande bevolking in het volledig dagonderwijs. Voor mensen jonger dan 15 geldt de leerplicht, voor mensen ouder dan 65 de al dan niet verplichte pensionering. De feitelijke beroepsbevolking, ook wel omschreven als de economisch actieve bevolking, is kleiner dan de potentiële, omdat een aantal mensen om verschillende redenen niet wil of kan participeren in het arbeidsproces. Dit zijn met name huisvrouwen, studenten en arbeidsongeschikten. De bruto arbeidsparticipatie in personen is dan de feitelijke beroepsbevolking gedeeld door de omvang van de betreffende bevolkingsgroep. Laat men de werkloosheid buiten beschouwing, dan resteert

de werkzame beroepsbevolking. De netto participatie in personen is gelijk aan de omvang van de werkzame beroepsbevolking, gedeeld door de omvang van de relevante bevolkingsgroep.

Er blijken tussen landen en in de tijd grote verschillen te bestaan in de mate waarin mensen een betrekking voltijds of deeltijds uitoefenen. Door de werkgelegenheid om te rekenen in arbeidsjaren, dat wil zeggen naar het aantal uren dat in een bepaald jaar gebruikelijk is voor een voltijdse baan, en deze te delen door de betreffende bevolkingsgroep, ontstaat de netto participatie in arbeidsjaren. Tenslotte verschillen landen ook wat betreft het aantal uren dat een arbeidsjaar op een bepaald moment telt.

Internationaal vergelijkbare gegevens over de arbeidsparticipatie worden gepubliceerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)¹, die over de non-participatie door EUROSTAT².

In 1987 startte het CBS met de Enquête BeroepsBevolking (EBB). Deze kwam in de plaats van de Arbeidskrachtentelling. Met deze overgang kwam een aantal problemen met betrekking tot het meten (waarnemen) van de omvang van het aantal werkenden aan het licht. In 1987 werden circa 750.000 werkenden meer waargenomen dan in 1985. Dit verschil viel slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan een werkelijke groei van de werkgelegenheid, als af te leiden uit de Kwartaalstatistiek Werkzame Personen. Die groei bedroeg ongeveer 350.000 werkenden. Voor een ander deel was de waarneming van het CBS van de werkgelegenheid vollediger geworden. Op basis van de EBB werden circa 400.000 werkenden meer waargenomen dan op basis van de AKT.

Deze verbeterde registratie is terug te voeren op de overgang van enquêtering in het voorjaar naar maandelijkse enquêtering, waarbij met eigen CBS-enquêtrices werd gewerkt die beter op de materie waren voorbereid. Ook vonden er wijzigingen plaats in de gebezigde vraagstelling³.

Opgemerkt kan nog worden dat in de EBB ook betaalde informele arbeid wordt meegenomen. In paragraaf 2.4.2 wordt aandacht besteed aan de aard en omvang hiervan.

De gevolgen van de verbeterde registratie op basis van de EBB zijn in figuur 2.1 duidelijk af te lezen. De figuur laat de ontwikkeling zien van de arbeidsparticipatie in Nederland, tussen 1960 en 1989, voor de bruto en netto arbeidsparticipatie in personen en de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren. De discontinuïteit in de reeksen, uitgedrukt in personen, zoals die in 1987 optrad, is in de figuur duidelijk af te lezen. De netto participatie, uitgedrukt in arbeidsjaren, vertoont vooralsnog geen discontinuïteit, omdat deze gegevens niet zijn gebaseerd op de AKT en EBB, maar op alle beschikbare bronnen⁴. Anders dan nu het geval is kwam in de jaren '60 deeltijd nog betrekkelijk weinig voor. Dit is

¹] Bijvoorbeeld: OESO, *Historical Statistics, 1960-1988*; Paris, 1990, OESO, *Labour Force Statistics, 1968-1988*; Paris, 1990 en OESO, *Employment Outlook*; Paris, diverse jaren.

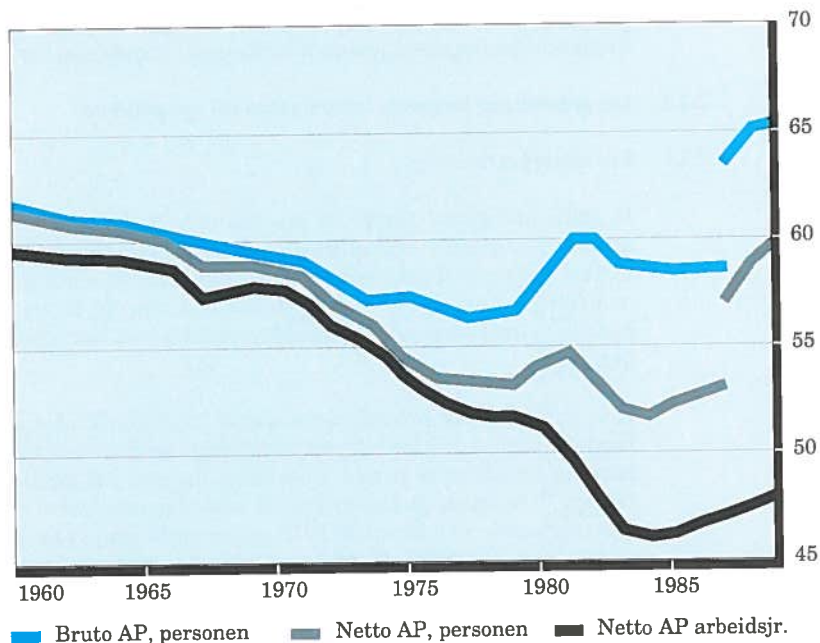
²] EUROSTAT, *Labour Force Survey*; Luxembourg, diverse jaren.

³] Zie CBS, *Enquête Beroepsbevolking 1987: voornaamste uitkomsten*; Voorburg/Heerlen, blz. 25-26. Ter verduidelijking: eerst luidde de vraag: "Verricht u helemaal geen betaald werk; ook al is het maar voor enkele uren per week of voor een korte periode", bij de EBB was juist een positieve vraagstelling opgenomen "Verricht u betaald werk; ook al is het maar voor één of enkele uren per week of voor een korte periode". Mede hierdoor worden meer banen van minder dan 20 uur waargenomen. De indruk bestaat dat scholieren met een bijbaan nu veel vaker als werkende worden meegeteld dan voorheen. Het is wel de vraag of dit meetellen zinvol is. Deze jongeren zijn scholieren met een bijbaan en geen werkenden in opleiding. Een meer restrictieve benadering van de werkzame beroepsbevolking lijkt om deze reden gewenst, hoewel het nadeel daarvan is dat de in Nederland toegepaste definitie dan, anders dan thans, gaat afwijken van de internationaal gehanteerde. Zie ook C.W.A.M. van Paridon, 'De werkgelegenheid in Nederland: duidelijkheid gewenst!'; *Economisch-Statistische Berichten*; 18 oktober 1989, 74e jaargang, nr. 3729, blz. 1031-1032.

⁴] Zie CBS, *Nationale rekeningen 1989*; SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990. Volgens informatie van het CBS zullen de gegevens vanaf 1987 worden herzien in het kader van de resultaten van de EBB. Zie ook CBS, *Arbeidsrekeningen 1987*; SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990, blz. 80.

één reden om te veronderstellen dat de gegevens over de arbeidsparticipatie in die jaren betrekkelijk volledig zijn. Dit geldt te meer voor de gegevens van 1960 en 1971, omdat die zijn gebaseerd op de Volkstellingen, die een verplichting tot deelname kenden. Voor de beschrijving van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie wordt in het vervolg om die reden met name gerefereerd aan de jaren 1960, 1971 en 1988 of 1989.

Figuur 2.1 Arbeidsparticipatie in Nederland, voor de bevolking tussen 15 en 64 jaar, 1960-1989



Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990, en CPB, *Economisch Beeld 1991*; SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990, blz. 85.

Bij de bruto arbeidsparticipatiegraad in personen is sprake van een toename, van 62 in 1960 via 59 in 1971 naar 65 in 1989. De netto arbeidsparticipatie in personen is over een periode van 30 jaar nauwelijks veranderd, van 61 in 1960 via 58 in 1971 tot 60 in 1989. In de figuur is te zien dat na de daling in de eerste helft van de jaren '80 in 1984 een herstel intreedt. Bij de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren is echter sprake van een forse daling, van 60 in 1960 via 57 in 1971 naar 48 in 1989⁵. De globale ontwikkeling is er een van een lichte daling in de jaren '60, die in de jaren '70 nog toenam. In de jaren na 1984 vond een herstel plaats, maar deze heeft wat betreft de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren de eerdere achteruitgang nog maar ten dele kunnen compenseren⁶. Hierbij moet nog bedacht worden dat in 1960 een arbeidsjaar 2307 uren telde, terwijl dat in 1989 nog maar 1740 uur bedraagt⁷. Wat ook opvalt is de sterk toegenomen kloof tussen bruto en netto arbeidsparticipatie, vanwege de toegenomen werkloosheid.

⁵] Naar verwachting zal het cijfer voor 1989 na de in voetnoot 4 aangegeven herziening op 51 uitkomen.

⁶] De daling hangt deels samen met de leerplicht, die voor steeds oudere jaargroepen van toepassing is geworden, en met de dalende leeftijd bij pensionering. Deze ontwikkelingen hebben zich ook in de meeste andere landen voorgedaan.

⁷] Zie WRR, *Ruimte voor Groei*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987, blz. 141, en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Bulletin*; jaargang 48, nummer 31, 2 augustus 1990.

De overstap naar de EBB heeft geleerd hoe belangrijk definiëring en meting zijn voor de bepaling van de omvang van de werkgelegenheid. Het arbeidsparticipatiecijfer nam hierdoor in één klap met 4 procent toe. Dit is tegelijkertijd te beschouwen als een indicatie voor de interpretatiemarge die men bij een internationale vergelijking zou moeten aanhouden. Immers, ook in andere landen is de kans aanwezig dat de omvang van de werkgelegenheid wordt onderschat. In theorie is het ook mogelijk dat de werkgelegenheid wordt overschat. Voor Nederland kan worden aangenomen dat de EBB een betrouwbaar beeld oplevert, met weinig onder- of overschatting⁸. Hiernaast geldt dat het hoogst onzeker is of men overal hetzelfde meet. Vergelijking van arbeidsmarkt-enquêtes uit verschillende landen leert dat de vraagstelling, die blijkens het bovenstaande mede de uitkomst kan bepalen, soms sterk verschilt⁹. Het ontbreekt helaas aan een gestandaardiseerde enquête op internationaal niveau¹⁰.

2.2.2 De arbeidsparticipatie internationaal vergeleken

2.2.2.1 Een eerste beschouwing

In deze paragraaf wordt de positie van Nederland met betrekking tot de arbeidsparticipatie op verschillende manieren belicht. Eerst wordt naar het aantal werkenden gekeken, waarna onderscheid wordt gemaakt naar geslacht en leeftijd. Vervolgens wordt de invloed van de factor deeltijdarbeid in de beschouwing betrokken, alsmede de relatie met het inkomen per hoofd van de bevolking.

Hoe verhoudt de arbeidsparticipatie in Nederland zich tot die in andere landen? Figuur 2.2 laat de ontwikkeling van de bruto en netto arbeidsparticipatie in personen zien voor Nederland en voor het gemiddelde van de OESO-landen¹¹. In beide gevallen ligt de arbeidsparticipatie in Nederland in 1989, dus uitgaande van de op de EBB gebaseerde gegevens, aanzienlijk onder het niveau van de OESO. Worden ook hier de waarnemingen voor de jaren 1960, 1971 en 1988 met elkaar vergeleken, dan blijkt de achterstand van Nederland op het OESO-gemiddelde eerst toe te nemen en na 1971 nauwelijks te veranderen. De OESO laat een vrij constante bruto arbeidsparticipatie zien, terwijl de netto arbeidsparticipatie in 1988 iets onder het niveau van 1960 ligt. De daling in de netto arbeidsparticipatie van de OESO-landen, die zich voordeed in de jaren 1981 tot 1984 is sindsdien weer ongedaan gemaakt. Voor Nederland valt hierover moeilijk een uitspraak te doen vanwege de 'trendbreuk' in 1987.

De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de OESO is de resultante van op- en neergaande ontwikkelingen in de diverse lidstaten. Figuur 2.3 laat de ontwikkeling zien van een aantal onderscheiden regio's, terwijl tabel 2.1 de netto arbeidsparticipatie in personen voor de landen afzonderlijk voor een aan-

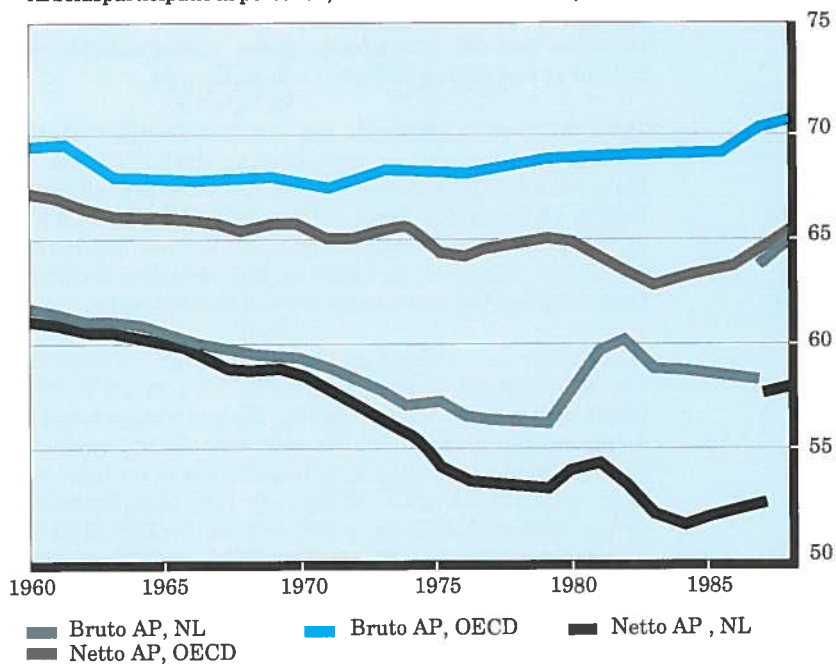
⁸] Uit de Arbeidsrekeningen 1987 van het CBS blijkt dat de gegevens van de EBB goed sporen met de gegevens via waarneming bij de administraties van bedrijven en instellingen. Uit staat 18 van die publikatie blijkt dat er geen reden is dat de EBB de waargenomen werkzame beroepsbevolking zou overschatten. Zie CBS, *Arbeidsrekeningen 1987*; SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990.

⁹] Men vergelijk de arbeidsmarktsurveys van de 12 EG-lidstaten, die de basis vormen voor de Labour Market Survey van Eurostat. Deze arbeidsmarktsurveys worden ook door de OESO gebruikt. Gegevens over aanpassingen in nationale arbeidsmarktsurveys en de gevolgen voor de uitkomsten zijn te vinden in de toelichting bij de verschillende landen in de jaarlijks verschijnende Labour Force Statistics van de OESO. Zie bijvoorbeeld Bondsrepubliek Duitsland, vanaf 1987, en Australië en Nieuw-Zeeland, vanaf 1986.

¹⁰] EUROSTAT doet ook niet meer dan het compileren van de gegevens, verzameld door de verschillende nationale statistische bureaus op basis van door die bureaus zelf opgestelde vragenlijsten.

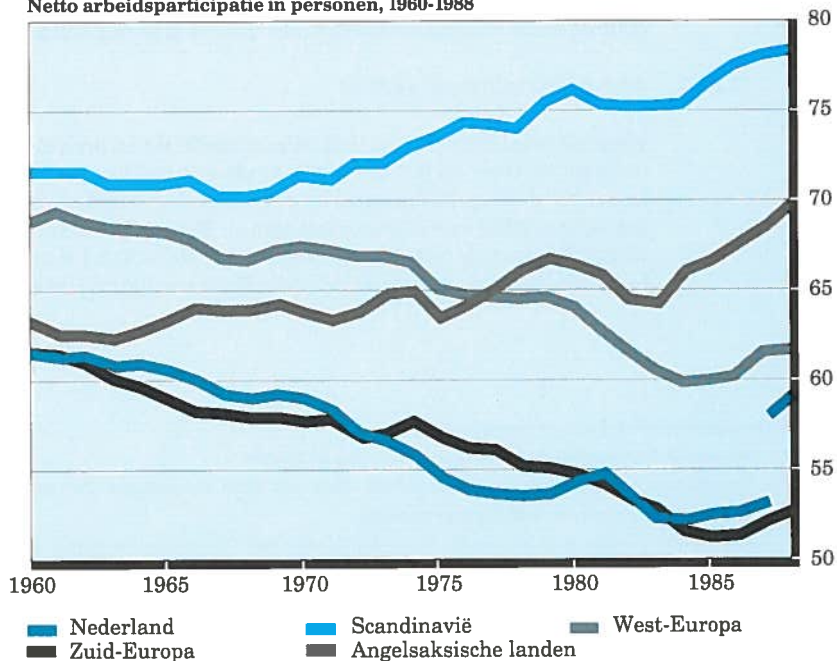
¹¹] De weging heeft plaatsgevonden op basis van de bevolkingsomvang in de leeftijdsgroep 15-64 jaar.

Figuur 2.2 Arbeidsparticipatie in personen, in Nederland en de OESO, 1960-1988



Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990.

Figuur 2.3 Netto arbeidsparticipatie in personen, 1960-1988



Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990.

tal steekjaren geeft ¹². Duidelijk wordt dat er sprake is van een tegenstrijdige ontwikkeling tussen de verschillende regio's respectievelijk landen, met een toename van de arbeidsparticipatie in Scandinavië en de Angelsaksische landen en een daling in West- en Zuid-Europa.

Tabel 2.1, met de gegevens voor de afzonderlijke landen en regio's, laat de verschillen in niveau en ontwikkeling goed uitkomen. Tegenover landen als IJsland en Zweden met een hoog aantal werkenden (boven de 80 procent) staan landen als Ierland en Spanje (50 procent of lager). Het percentage werkenden in Nederland is momenteel in de buurt van het Westeuropees gemiddelde. Het komt vrijwel overeen met dat van België en Frankrijk. In de Bondsrepubliek Duitsland ligt het percentage werkenden iets hoger.

Naast landen als IJsland, de Verenigde Staten en Canada met een sterke groei van de arbeidsparticipatie komen landen voor als Turkije, Ierland, Spanje en Frankrijk met een scherpe daling. De gegevens voor de regio's laten de tweedeling uit figuur 2.3 duidelijk uitkomen: Scandinavië en de Angelsaksische landen hebben een hoge arbeidsparticipatie en laten een sterke groei zien. West- en Zuid-Europa vertonen een lage arbeidsparticipatie en een sterke daling. Binnen de EG zijn op het punt van het aantal werkenden Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland koplopers, behoort Nederland met België en Frankrijk tot de middenmoot en komen drie van de vier Zuideuropese landen achteraan.

Elders is nagegaan of de verschillen in netto arbeidsparticipatie terug te voeren waren op verschillen in werkloosheid. Dit bleek niet het geval te zijn ¹³. Ook de verschillen in bevolkingsopbouw blijken niet van grote invloed op de netto arbeidsparticipatie te zijn ¹⁴. Evenmin blijken de verschillen te verklaren door de mate waarin mensen ouder dan 64 jaar nog werken ¹⁵.

2.2.2.2 Arbeidsparticipatie naar geslacht

Waar de totale arbeidsparticipatie, uitgedrukt in personen, in Nederland zich momenteel weer op het niveau bevindt van dat van de periode rond 1960, rijst de vraag of en op welke wijze de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie naar geslacht afwijkt van die voor het totaal. Figuur 2.4 bevat gegevens over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland naar geslacht. De figuur laat zien dat het aantal werkende vrouwen stijgt; bij de mannen is sprake van

^{12]} De bedoelde regio's zijn als volgt samengesteld:

- Scandinavië: Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden
- West-Europa: Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, België, Luxemburg en Zwitserland
- Zuid-Europa: Griekenland, Italië, Portugal en Spanje
- Angelsaksische landen: Australië, Canada, Groot-Brittannië, Ierland, Nieuw-Zeeland en Verenigde Staten

Deze laatste benaming duidt op het gegeven dat deze groep alle engelsprekende lidstaten van de OESO bevat. De regio's zijn geordend op basis van hun geografische ligging respectievelijk taalverwantschap. Daarnaast blijkt dat binnen iedere regio een vrij coherent participatiepatroon waarneembaar is, met uitzondering van Spanje (in Zuid-Europa) en Ierland (Angelsaksische landen). Zie in dat verband ook tabel 2.1. De participatie per regio is een gewogen gemiddelde van de betrokken landen.

^{13]} Zie C.W.A.M. van Paridon, *Arbeidsmarktparticipatie in Nederland: plaatsbepaling in internationaal perspectief*; WRR-Werkdocument W47, 's-Gravenhage, 1990.

^{14]} Als een land een bevolking heeft met een relatief groot aandeel van de groep tussen 15 en 65 jaar, dan heeft dit land een lagere arbeidsparticipatie nodig om dezelfde werkgelegenheid te hebben als een land, waarin deze bevolkingscategorie een relatief klein aandeel heeft.

^{15]} Voor sommige individuele landen zijn de gevolgen van deze correctie wel aanzienlijk. Zo daalt voor Noorwegen de arbeidsparticipatie met 8,5 procentpunt en voor Japan met 3,5 procentpunt, vanwege het grote aantal 65+ -ers dat in deze landen nog op de arbeidsmarkt actief is.

Tabel 2.1 Netto arbeidsparticipatie in personen, mannen en vrouwen

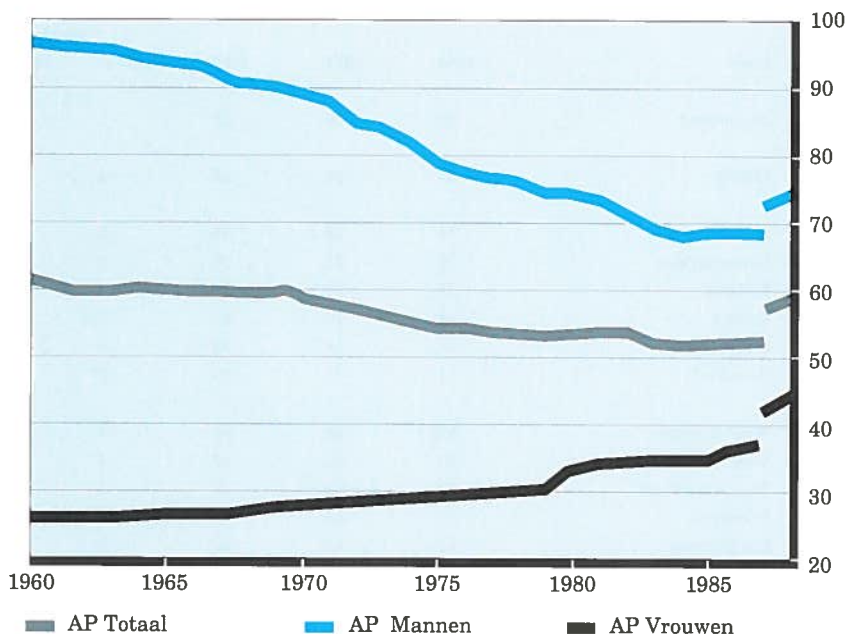
Land	1960	1971	1988	verandering	
				1960-'71	1971-'88
Nederland	61	59	59	-2	0
OESO	67	65	66	-2	1
Scandinavië	71	71	78	0	7
Denemarken	70	75	78	5	3
Finland	77	70	74	-7	4
IJsland	68	70	84	2	14
Noorwegen	64	64	78	0	14
Zweden	73	73	81	0	8
West-Europa	69	68	62	-1	-6
België	59	62	57	3	-5
West-Duitsland	70	69	64	-1	-5
Frankrijk	69	66	59	-3	-7
Luxemburg	62	64	67	2	3
Oostenrijk	69	67	65	-2	-2
Zwitserland	76	77	76	1	-1
Zuid-Europa	62	58	53	-4	-5
Griekenland	62	56	55	-6	-1
Italië	63	56	54	-7	-2
Portugal	58	64	64	6	0
Spanje	60	60	47	0	-13
Angels.Ind.	64	64	71	0	7
Australië	65	68	67	3	-1
Canada	59	61	70	2	9
Ver. Koninkrijk	71	70	69	-1	-1
Ierland	64	61	51	-3	-10
Nieuw-Zeeland	63	64	69	1	5
Ver. Staten	63	63	72	0	9
Turkije	80	67	53	-13	-14
Japan	75	71	71	-4	0

Bron: OESO, *Historical Statistics*; Paris, diverse jaren.

een opmerkelijke daling. Uitgaande van de gegevens van 1988 is er sprake van een daling van de netto arbeidsparticipatie ten opzichte van 1960 met meer dan 20 procentpunten. Deze daling wordt nagenoeg volledig gecompenseerd door de stijging bij de vrouwen. Daardoor ligt de gezamenlijke netto arbeidsparticipatiegraad in personen momenteel nagenoeg op hetzelfde niveau als dat rond 1960, namelijk op 60 procent. Deze veranderingen hebben er toe geleid dat het aandeel van vrouwen in de totale werkgelegenheid, uitgedrukt in personen, is toegenomen van bijna 22 procent in 1960 naar ongeveer 37 procent in 1988¹⁶.

¹⁶] Als gekeken wordt naar de werkgelegenheid in arbeidsjaren, dan ligt het percentage voor de vrouwen op 29 procent.

Figuur 2.4 Netto arbeidsparticipatie in Nederland, naar geslacht, 1960-1988



Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990.

In hoeverre wijken de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in Nederland nu af van die in andere landen? De overheersende trend bij de mannen, zoals figuur 2.5 laat zien, is duidelijk: in alle landen gaat de arbeidsparticipatie van mannen omlaag. De mate waarin dat het geval is blijkt echter nogal uiteen te lopen, van een relatief beperkte daling in Scandinavië en de Angelsaksische landen tot een forse daling voor de meeste landen op het Europees continent¹⁷. Terwijl Nederland in 1960 bij de mannen nog een relatief hoge arbeidsparticipatie kende, 5,5 procent boven het OESO-niveau, behoort de participatie in 1988 tot de laagste, 4,5 procent onder het OESOGemiddelde.

Uit figuur 2.6 blijkt dat de netto arbeidsparticipatie van vrouwen in nagenoeg alle OESO-lidstaten in de periode 1960-1988 is gestegen, maar met grote onderlinge verschillen¹⁸. In Scandinavië en in de meeste Angelsaksische landen is er sprake van een sterke stijging, terwijl de landen op het Europees continent een veel gematigder groei te zien geven¹⁹. De arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen is relatief laag, waarbij er de laatste twee decennia sprake is van een opvallende stijging, van 28 in 1971 naar 44 in 1988.

In vrijwel alle landen is er een verband waarneembaar tussen de arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen en de leeftijd van de kinderen. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen landen in de mate waarin vrouwen met kinderen op de arbeidsmarkt participeren. Tabel 2.2 bevat hierover gegevens. Aannemelijk is dat het aanbod van kinderopvangvoorzieningen voor deze verschillen van belang is²⁰.

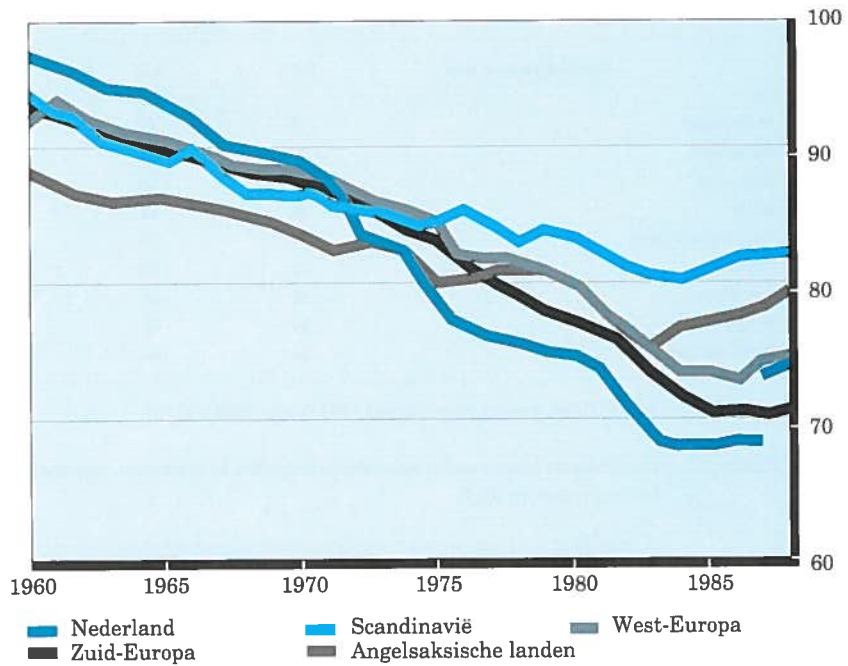
^{17]} Gedetailleerder gegevens over de netto arbeidsparticipatie in personen van mannen en vrouwen per land zijn terug te vinden in C.W.A.M. van Paridon, 1990 op. cit.

^{18]} De netto arbeidsparticipatie in personen voor vrouwen daalt in Japan, Italië, en vooral Turkije (van 73,5 naar 42,1 procent!).

^{19]} Een zeer opvallende uitschieter naar boven is Portugal, waar de netto arbeidsparticipatie voor vrouwen toenam van 19,9 naar 42,1 procent.

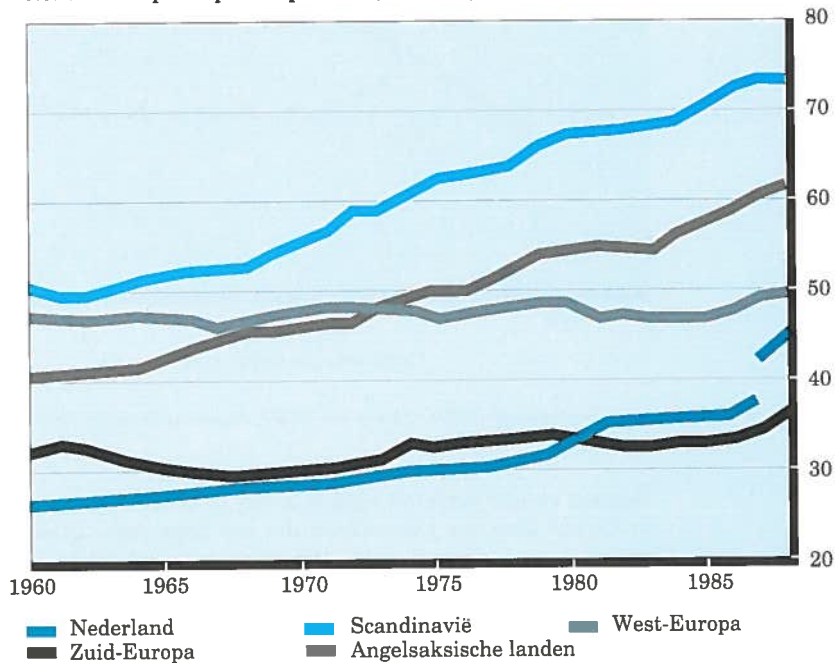
^{20]} Zie OESO, *Employment Outlook 1990*; Paris, 1990, hoofdstuk 5.

Figuur 2.5 Netto arbeidsparticipatie in personen, mannen, 1960-1988



Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990.

Figuur 2.6 Netto arbeidsparticipatie in personen, vrouwen, 1960-1988



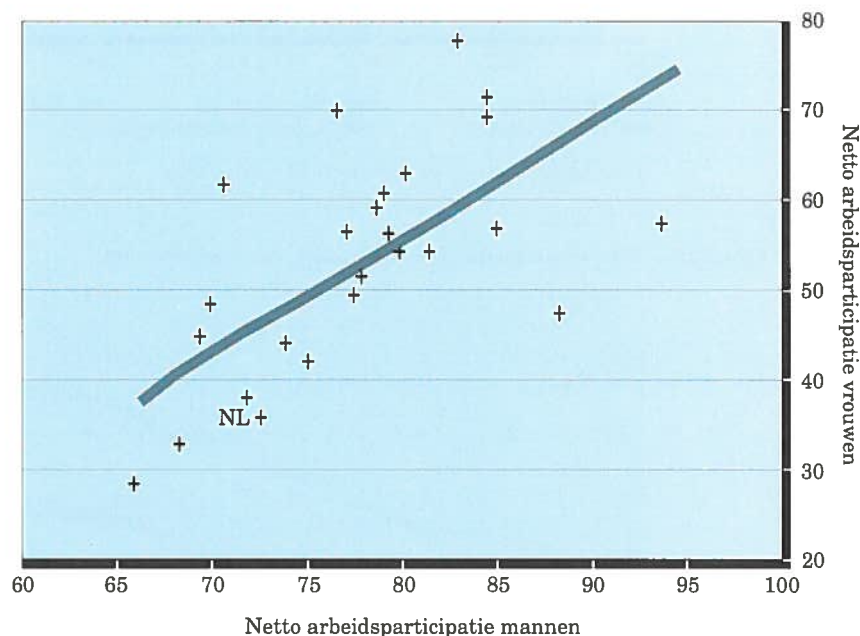
Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990.

Tabel 2.2 Bruto arbeidsparticipatie in personen voor vrouwen, gerangschikt naar de leeftijd van het jongste kind, 1987

Leeftijd jongste kind	0-2	3-5	6-13
Nederland	32	43	50
Duitsland	39	44	54
Engeland	41	57	74
Italië	48	49	48
Verenigde Staten	54	64	74
Canada	60	66	73
Frankrijk	62	68	72
België	69	70	62
Denemarken	86	90	91

Bron: OESO, *Employment Outlook 1990*; Paris, 1990, blz. 125.

Figuur 2.7 Samenhang tussen netto arbeidsparticipatie, in personen, van mannen en van vrouwen, 1988



Bron: Berekeningen WRR op basis van OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990.

Bestaat er een verband tussen de netto arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen? Men zou verwachten dat een hoge netto arbeidsparticipatie bij de mannen samenhangt met een lage arbeidsparticipatie bij de vrouwen, uitgaande van de veronderstelling dat zo de taken binnen en buiten het huis verdeeld worden. De ontwikkelingen in Nederland over de tijd bevestigden deze opvatting. Een cross-sectie analyse van de gegevens van de OESO-lidstaten levert echter een andere uitkomst. Figuur 2.7 laat voor 1988 een significant positief verband zien. Hoe hoger de arbeidsparticipatie van mannen, hoe hoger ook die van vrouwen. De lage arbeidsparticipatie in Nederland, zowel van mannen als van vrouwen, komt ook in deze figuur weer duidelijk naar voren.

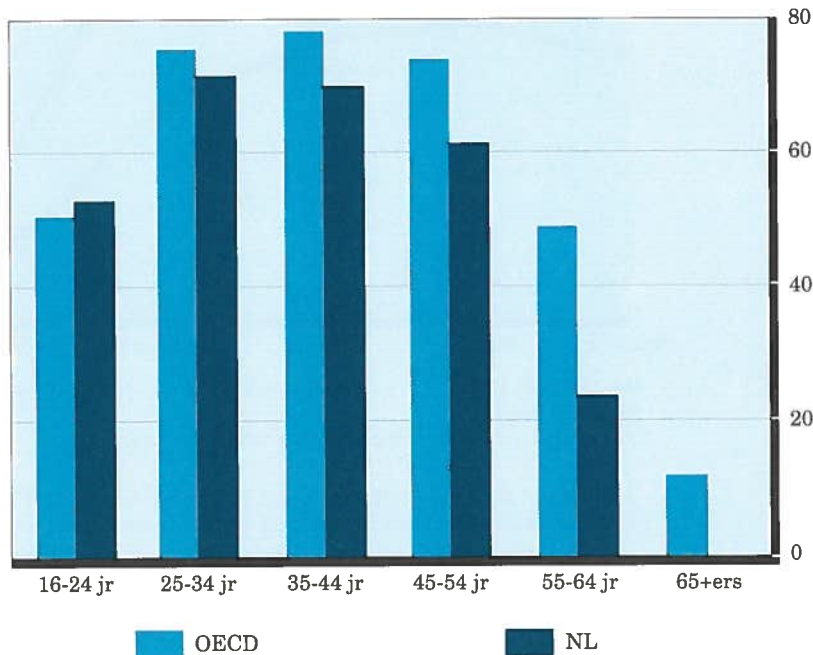
De conclusie van deze paragraaf is dat in Nederland de netto arbeidsparticipatie van mannen een opmerkelijk sterke daling te zien heeft gegeven, veel

sterker dan het gemiddelde patroon in andere landen. Bij de vrouwen valt juist een toename te constateren. De arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen benadert momenteel die in andere Westeuropese landen. De achterstand op Scandinavië en Noord-Amerika is echter nog nauwelijks afgenomen.

2.2.2.3 Arbeidsparticipatie naar leeftijd

Naast geslacht is leeftijd een belangrijk criterium voor de arbeidsmarkt. Over de verschillende leeftijdsgroepen heen neemt men een verloop waar, waarbij de arbeidsparticipatie eerst oploopt, waarna in een latere fase een sterke daling optreedt ²¹. Bij jongeren zijn leerplicht en studieverplichtingen verantwoordelijk voor een lager participatiecijfer, terwijl bij ouderen ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid van belang zijn.

Figuur 2.8 Netto arbeidsparticipatie, in personen, naar leeftijd, 1989



Bron: OESO, *Labour Force Statistics 1968-1988*; Paris, 1990.

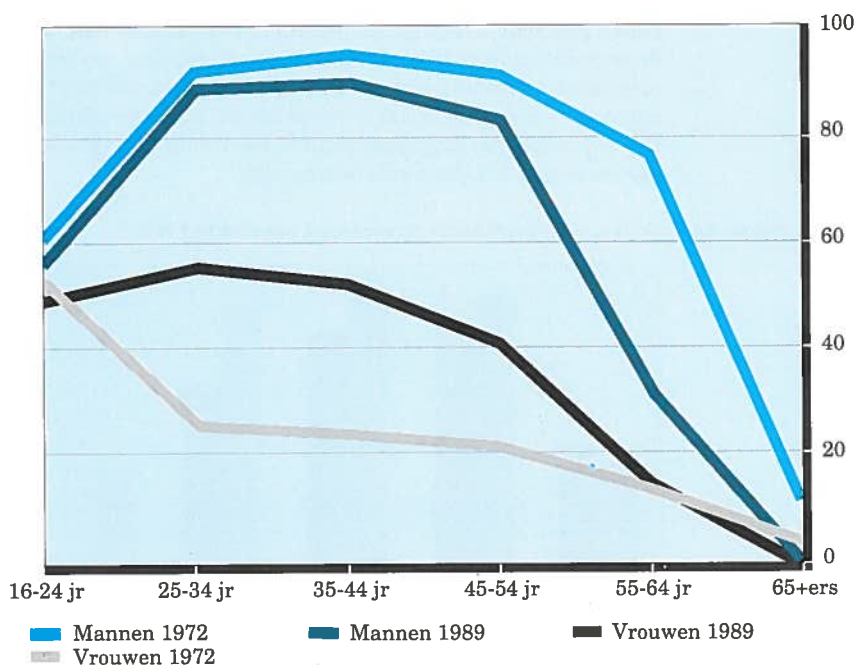
Zowel voor Nederland als voor de OESO kan men een dergelijk patroon waarnemen, zoals uit figuur 2.8 blijkt ²². De figuur laat nog drie andere observaties toe. In 1989 is de netto arbeidsparticipatie in personen voor iedere leeftijdscategorie in Nederland lager dan in de OESO, met uitzondering van de groep 16-24 jaar. De lage netto arbeidsparticipatie in Nederland valt niet terug te voeren op een mogelijk afwijkende leeftijdssamenstelling van de (beroeps)bevolking hier te lande. Het verschil doet zich over de hele linie voor. Daarnaast blijkt dat zowel in Nederland als in de OESO een stijging van de arbeidsparticipatie voor de leeftijdscategorieën 25-54 jaar en een daling voor de

²¹] In sommige landen, waaronder Nederland, nam men bij vrouwen een tweetoppig verloop waar, met eerst een top op vrij jonge leeftijd, dan een dal vanwege kinderen, vervolgens een nieuwe top door herintreedsters, waarna ook hier de ouderdom tot afscheid van de arbeidsmarkt leidt. Doordat vrouwen met kinderen thans veelal door blijven werken, verdwijnt geleidelijk het dal in de middenperiode.

²²] Voor de OESO is een gewogen gemiddelde berekend op basis van de gegevens voor 15 landen, afkomstig uit OESO, *Labour Force Statistics 1968-1988*; part III, Paris, 1990. Deze 15 landen nemen 90 procent van de totale OESO-werkgelegenheid voor hun rekening, hetgeen het cijfer tamelijk representatief maakt.

groepen 55-64 jaar en 65+-ers valt waar te nemen. Op de derde plaats valt op dat deze laatste daling in Nederland veel sterker is dan in de OESO. In de cijfers voor 1989 is de participatie van 65+-ers op nul gesteld.

Figuur 2.9 Netto arbeidsparticipatie, in personen, in Nederland, voor mannen en vrouwen, 1972 en 1989



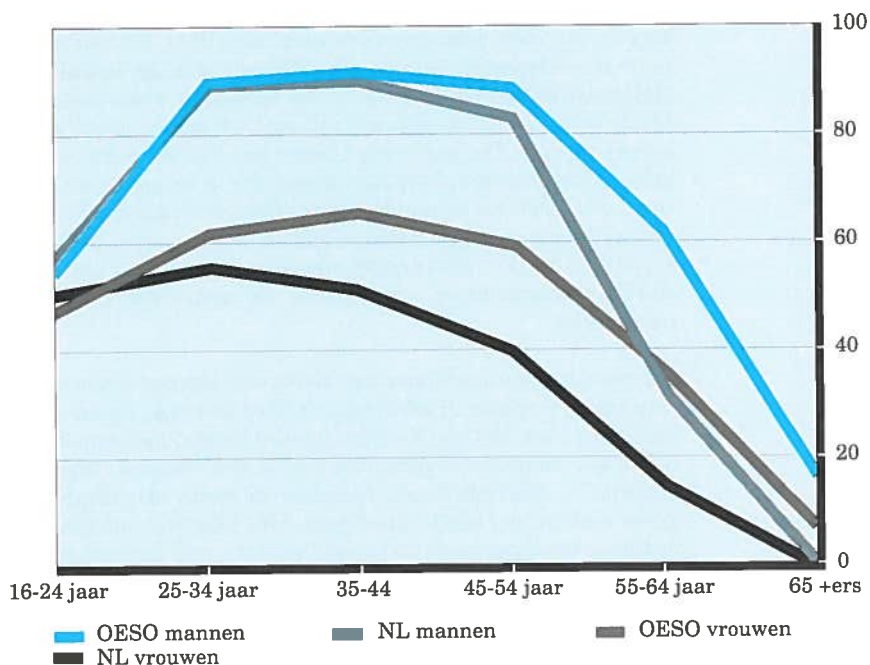
Bron: OESO, *Labour Force Statistics 1968-1988*; Paris, 1990.

Uit figuur 2.9 blijkt nogmaals dat de toename in de netto arbeidsparticipatie in de middenleeftijd in Nederland vooral veroorzaakt wordt door een stijging van de arbeidsparticipatie bij de vrouwen. Getoond wordt de netto arbeidsparticipatie naar leeftijd voor mannen en vrouwen in 1972 en 1989. Bij de mannen daalt de arbeidsparticipatie met name bij de groep tussen 55 en 64 jaar. Bij de vrouwen is er sprake van een stijging van de netto arbeidsparticipatie bij de leeftijdscategorieën tussen 25 en 54 jaar. Bij jongere en oudere vrouwen blijft de arbeidsparticipatie op hetzelfde niveau.

Als de situatie in 1989 nader beschouwd wordt, dan blijkt de eerder gedane constatering dat Nederland voor iedere leeftijdscategorie een lagere netto arbeidsparticipatie heeft dan het gemiddelde van de OESO-landen, voor mannen (boven de 35 jaar) en voor vrouwen ook afzonderlijk op te gaan. Figuur 2.10 laat zien hoe groot de verschillen nog steeds zijn, bij de vrouwen, of worden, bij de mannen boven de 55 jaar. De netto arbeidsparticipatie van mannen in Nederland voor de leeftijdscategorie 55-64 jaar is lager dan die van vrouwen in dezelfde leeftijdsklasse in de OESO.

Geconcludeerd moet worden dat de lage netto arbeidsparticipatie in Nederland vooral lijkt samen te hangen met de lage netto participatie van de oudere werknemers en van vrouwen. Wat betreft de ontwikkeling over de tijd, blijkt dat de stijging van de netto arbeidsparticipatie bij de vrouwen, die in alle onderscheiden leeftijdscategorieën waarneembaar is, weer teniet gedaan wordt door een daling bij vooral de oudere mannen.

Figuur 2.10 Netto arbeidsparticipatie, in personen, naar leeftijd, voor Nederland en de OESO, 1989



Bron: OESO, *Labour Force Statistics 1968-1988*; Paris, 1990.

2.2.2.4 Arbeidsparticipatie en deeltijdarbeid

Een volgend aspect dat voor een juiste plaatsbepaling van de netto arbeidsparticipatie in Nederland van belang is, betreft de mate waarin mensen hun betrekking al dan niet in deeltijd uitoefenen. Tot nu toe is de arbeidsparticipatie beschreven van personen, dus ongeacht de duur van de betrekking. Door deeltijdse betrekkingen om te rekenen in voltijdse eenheden is het mogelijk om de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren uit te drukken.

Tabel 2.3 Bruto en netto arbeidsparticipatie in personen en arbeidsjaren, 1960, 1971 en 1988

Mannen en vrouwen	1960	1971	1988	1960-'71	1971-'88
Bruto, in personen	62	59	65	-3	6
Netto, in personen	61	58	59	-3	1
Netto, in arbeidsjaren	60	57	47	-3	-10
Mannen					
Bruto, in personen	98	89	79	-9	-10
Netto, in personen	97	88	74	-9	-14
Netto, in arbeidsjaren	95	87	66	-8	-21
Vrouwen					
Bruto, in personen	26	28	51	2	23
Netto, in personen	26	28	44	2	16
Netto, in arbeidsjaren	25	25	26	0	1

Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, en eigen berekeningen WRR.

Figuur 2.1 liet al uitkomen hoe sterk het arbeidsvolume, uitgedrukt in arbeidsjaren, en de arbeidsparticipatie in personen na 1971 uiteen waren gaan lopen. Tabel 2.3 laat de ontwikkeling van de verschillende arbeidsparticipatie-maatstaven zien voor mannen en vrouwen voor 1960, 1971 en 1988. De cijfers voor de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren voor het totaal zijn afkomstig uit de Nationale Rekeningen van het CBS, terwijl voor mannen en vrouwen afzonderlijk de benodigde P/A-ratio's ²³ uit een CPB-publikatie ²⁴ en uit de AKT en EBB berekend zijn. De gegevens laten zien dat de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren in deze periode nauwelijks is toegenomen. Bij de mannen is er sprake van een voortgaande, maar afnemende daling. Bij de vrouwen is er weliswaar sprake van een toename, maar het niveau in 1988 verschilt nauwelijks van dat in 1960 ²⁵. Met andere woorden, hoewel het aantal vrouwen dat werkt sterk is toegenomen, veranderde de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren nauwelijks.

Dit opvallende uiteenlopen van netto arbeidsparticipatie in personen en netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren doet de vraag rijzen of dit ook voor andere landen opgaat. Het zou kunnen zijn dat landen met een sterke stijging in netto arbeidsparticipatie in personen vooral een toename laten zien van werkgelegenheid in deeltijdarbeid, waardoor de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren veel minder sterk zou stijgen. Het lijkt niet onlogisch te veronderstellen dat de arbeidsparticipatie in een land positief samenhangt met de mate van deeltijdarbeid. Naarmate meer mensen deel nemen aan het arbeidsproces, mag men verwachten dat meer mensen in deeltijd werken om tijd te hebben voor het huishouden. Hoe hoger de netto arbeidsparticipatie in personen, hoe hoger ook de mate van deeltijdarbeid.

Tabel 2.4 bevat gegevens voor 19 landen over het aandeel van de deeltijd-werkgelegenheid in de totale werkgelegenheid alsmede de netto arbeidsparticipatie in personen, uitgesplitst naar geslacht ²⁶. De landen zijn geordend in oplopende volgorde, naar het aandeel van de deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid.

Tabel 2.4 leert dat de omvang van de deeltijdarbeid in Nederland in internationaal opzicht opvallend groot is. Alleen de Scandinavische landen, op Finland na, vertonen een overeenkomstig percentage deeltijdarbeid. Des te opvallender is de lage arbeidsparticipatie van Nederland. De veronderstelde relatie tussen de mate van deeltijdarbeid en de netto arbeidsparticipatie in personen bestaat ook inderdaad, zoals blijkt uit figuur 2.11 ²⁷.

²³] Met P/A-ratio wordt de Personen/Arbeidsjaren-ratio bedoeld, de verhouding tussen het aantal mensen dat werkt en het aantal arbeidsjaren dat deze mensen werken. Werkt iedereen in een voltijdse betrekking, dan bedraagt de P/A-ratio 1. Werkt iedereen echter in een deeltijdbetrekking, met een omvang van 50 procent van die van een voltijdse betrekking, dan bedraagt de P/A-ratio 2.

²⁴] Dat betreft J.M.J. op de Beke, *Herziening Trendmatig Arbeidsaanbod 1985-2000*; Interne Notitie CPB, 24 augustus 1987.

²⁵] Wel moet worden bedacht, dat de cijfers voor 1988 momenteel door het CBS herzien worden. Naar verwachting zal de totale netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren 3 procentpunten hoger uitkomen. Zie voetnoten 4 en 5 in dit hoofdstuk.

²⁶] Over deeltijdarbeid publiceert de OESO geen tijdreeksen. De hier gebruikte gegevens komen uit de OESO, *Economic Observer*; no. 158, 1989, statistische bijlage. De definitie van deeltijdarbeid is niet gestandaardiseerd.

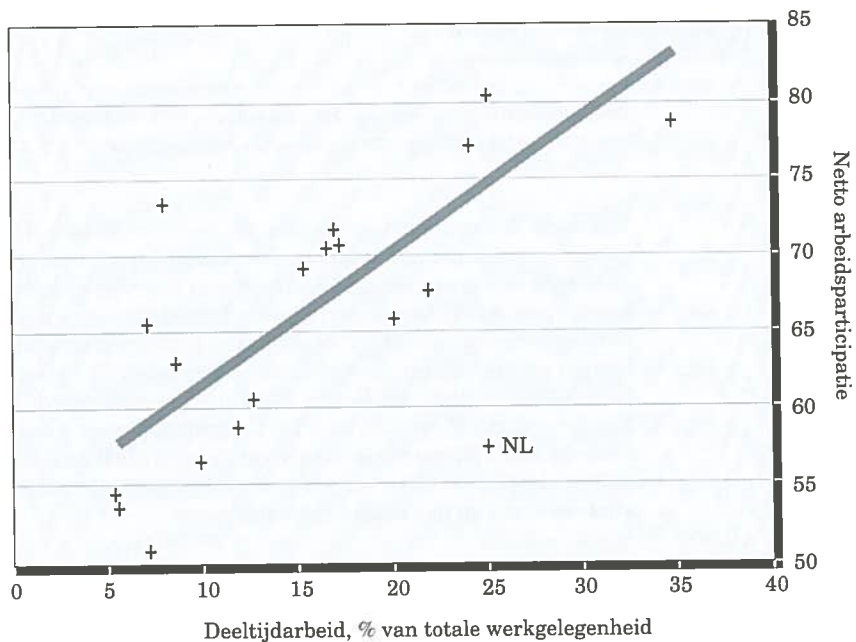
²⁷] Voor het totaal komt de correlatiecoëfficiënt (R^2) voor deze relatie voor 1987 uit op 0.38 met Nederland, en 0.61 zonder Nederland. Ook voor mannen en vrouwen afzonderlijk bestaat een dergelijk significant verband, met Nederland als de voornaamste 'uitbijter'.

Tabel 2.4 Percentage deeltijdwerkers (DT) en netto arbeidsmarktparticipatie, in personen (AMP), in 1987, voor totaal, mannen en vrouwen

	Totaal		Mannen		Vrouwen	
	DT	AMP	DT	AMP	DT	AMP
Griekenland	5.5	54	2.7	72	10.8	37
Italië	5.6	54	3.2	73	10.4	35
Ierland	7.1	51	3.1	68	15.4	33
Luxemburg	7.1	65	2.0	87	16.7	45
Finland	8.0	73	4.8	77	11.4	70
Oostenrijk	8.6	63	1.7	74	19.0	52
België	9.9	57	1.9	70	24.2	44
Frankrijk	11.8	59	3.6	69	23.1	48
West-Duitsland	12.7	61	2.0	74	29.5	47
Canada	15.5	69	7.6	79	26.3	59
Japan	16.6	70	7.3	85	30.5	56
Nieuw-Zeeland	17.1	72	6.8	82	30.0	61
Verenigde Staten	17.3	71	10.2	80	26.1	62
Australië	20.0	66	7.4	79	39.2	53
Ver. Koninkrijk	21.9	68	5.3	78	26.1	58
Denemarken	24.2	77	9.3	83	42.2	71
Nederland	24.9	58	9.2	73	54.8	42
Zweden	25.1	80	6.7	82	45.1	78
Noorwegen	34.9	79	18.1	86	56.3	71

Bron: OESO, *Economic Observer*, no. 158, may 1989 (DT) en
OESO, *Historical Statistics 1960-1987*, Paris, 1989 (AMP).

Figuur 2.11 Netto arbeidsparticipatie, in personen, en de mate van deeltijdarbeid, voor 19 OESO-lidstaten, 1987



Bron: Zie tabel 2.4.

Eerder werd al opgemerkt dat de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren voor Nederland sterk afwijkt van die in personen. Nu is het mogelijk om voor de 12 EG-lidstaten een zelfde berekening te maken²⁸. De uitkomsten zijn terug te vinden in tabel 2.5, waar de landen geordend zijn naar de netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren voor het totaal. Terwijl Nederland bij de netto arbeidsparticipatie in personen nog een middenpositie inneemt, komt Nederland nagenoeg onderaan uit bij de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren. Dit geldt zowel voor het totaal als voor mannen en vrouwen afzonderlijk. Nederland bevindt zich hier in gezelschap van Spanje en Ierland.

Tabel 2.5 Netto arbeidsparticipatie in personen en arbeidsjaren, voor de 12 EG-lidstaten, voor totaal, mannen en vrouwen, 1987

	Totaal		Mannen		Vrouwen	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Portugal	63	63	81	83	53	50
Luxemburg	65	62	87	86	46	40
Denemarken	78	62	84	74	72	49
West-Duitsland	63	60	77	78	50	41
Ver. Koninkrijk	68	56	77	74	58	37
België	56	53	69	70	44	36
Griekenland	54	53	72	73	37	33
Frankrijk	59	53	70	68	48	38
Italië	54	50	73	71	35	30
Ierland	51	49	68	70	33	27
Nederland	58	47	73	65	42	26
Spanje	46	44	65	63	27	24
EG-gemid.	59.0	53.3	73.0	71.5	44.9	35.0
NL tov EG	98.4	87.8	100.4	91.2	94.0	73.1

(1) Netto arbeidsparticipatie in personen.
(2) Netto arbeidsparticipatie in arbeidsjaren.

Bron: OESO, *Historical Statistics 1960-1988*; Paris, 1990, EUROSTAT, *Labour Force Survey*; Luxembourg, 1989, en eigen berekeningen WRR.

Tenslotte blijken er verschillen te bestaan tussen landen in het aantal gewerkte uren per arbeidsjaar. Dit aantal hangt enerzijds af van het aantal gewerkte uren per week, al dan niet met overwerk, anderzijds van het aantal feestdagen, vakantiedagen, en afwezigheid vanwege ziekte, verlof en staking. Uit gegevens van de OECD blijkt dat er belangrijke verschillen bestaan tussen landen in het aantal gewerkte uren per week²⁹. Zo werd voor een voltijdse betrekking in 1987 in Japan 2253 uur geregistreerd, terwijl dat aantal in Zweden uitkwam op 1654 uur. De Verenigde Staten kwam tot 1970 uur. Nederland zat met 1755 uur in de buurt van landen als West-Duitsland, met 1732 uur, en Frankrijk, met 1787 uur. Over de tijd gezien laten alle landen een duidelijke afname zien van het aantal gewerkte uren.

²⁸] In tegenstelling tot de OESO, beschikt EUROSTAT over gedetailleerde gegevens over de verdeling van de werkgelegenheid naar gewerkte uren, voor de EG-lidstaten voor 1983, 1985, en 1987. Deze zijn verzameld in het kader van de Labour Force Survey van EUROSTAT. Op basis van op diskette geleverde gegevens zijn voor de verschillende landen de P/A-ratio's berekend. Zie verder C.W.A.M. van Paridon, 1990, op. cit.

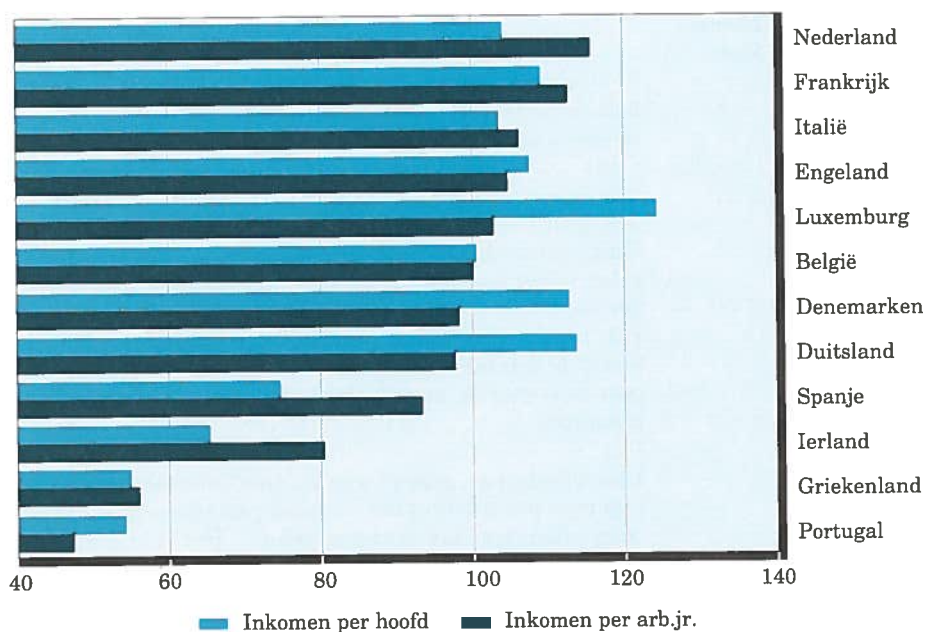
²⁹] Zie OECD, *Employment Outlook 1990*; Paris, 1990, blz. 19-22.

2.2.2.5 Arbeidsparticipatie en nationaal inkomen per hoofd

Landen blijken sterk uiteen te lopen in de mate waarin zij de potentieel beschikbare arbeidskracht benutten, zowel in personen als in arbeidsjaren. De vraag rijst of deze verschillen ook waarneembaar zijn in het verdiende inkomen. Het is denkbaar dat een relatief lage arbeidsparticipatie gecompenseerd wordt door een relatief hoge arbeidsproductiviteit.

Figuur 2.12 laat voor 1987 de uitkomsten zien voor de 12 EG-lidstaten voor wat betreft het bruto nationaal inkomen per hoofd en per arbeidsjaar³⁰. De verschillen, tussen landen én tussen de twee maatstaven, zijn opmerkelijk. Terwijl Nederland bij het nationaal inkomen per hoofd nog op de zesde plaats komt, neemt Nederland de eerste plaats in waar het gaat om het nationaal inkomen per arbeidsjaar. Opmerkelijk is dat bij de laatste maatstaf ook Frankrijk, Italië en Engeland hoog uitkomen. Daartegenover laten Denemarken en Duitsland bij de overgang van het nationaal inkomen per hoofd naar het nationaal inkomen per arbeidsjaar juist een sterke daling zien.

Figuur 2.12 Bruto nationaal inkomen per hoofd en per arbeidsjaar, voor de lidstaten van de Europese Gemeenschap, 1987 (EG = 100)



Bron: EUROSTAT, *Labour Force Survey*; Luxemburg, 1989, en OESO, *National Accounts 1968-1988*; Paris, 1990.

Gedetailleerde, vergelijkbare gegevens over gewerkte uren, nodig ter bepaling van de P/A-ratio, zijn, voorzover bekend, alleen voor de 12 EG-lidstaten beschikbaar. Om nu toch een uitspraak te kunnen doen over de onderlinge verschillen in arbeidsproductiviteit voor die OESO-lidstaten, die geen lid van

^{30]} Gegevens over het inkomen zijn afkomstig van de OESO, *National Accounts 1968-1988*; Paris, 1990. De inkomens zijn uitgedrukt in PPP's (Purchasing Power Parities). Hierbij worden de verschillende valuta's niet verrekend met behulp van wisselkoersen, maar op grond van waargenomen prijsverschillen tussen landen bij de aanschaf van een standaardpakket aan goederen en diensten.

de EG zijn, zijn de P/A-ratio's voor deze landen op een alternatieve manier berekend³¹.

Met behulp van deze P/A-ratio's zijn vervolgens het nationaal inkomen per hoofd, per werkende, per arbeidsjaar en per arbeidsuur berekend. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in tabel 2.6, waarbij ter vergelijking ook de uitkomsten voor een aantal EG-lidstaten zijn meegenomen.

Tabel 2.6 Bruto nationaal inkomen per hoofd, per werkende, per arbeidsjaar en per arbeidsuur, 1987 (Verenigde Staten = 100)

	Inkomen per hfd.	Inkomen per werkende	Inkomen per arb.jr.	Inkomen per arb.uur
Verenigde Staten				
(in \$)	18297	39090	44078	22.69
Verenigde Staten	100	100	100	100
Canada	94.1	94.6	93.1	94.9
Nederland	66.6	78.0	84.5	94.9
Frankrijk	69.9	84.4	82.4	90.8
Zweden	76.8	69.6	74.4	88.6
Duitsland	72.7	76.5	71.2	81.0
Japan	71.9	69.6	69.2	60.5

Bron: OESO, *National Accounts 1968-1988*; Paris, 1990, en eigen berekeningen WRR.

Ten opzichte van de Verenigde Staten laten landen als Canada, Duitsland en Japan nauwelijks veranderingen zien in hun relatieve positie indien wordt gelet op het nationaal inkomen per arbeidsuur, in plaats van per arbeidsjaar, per werkende of per hoofd. Andere landen echter, vooral Nederland en Frankrijk, laten een sterke toename in hun relatieve positie zien. Opvallend is daarnaast de relatief lage positie voor zowel Duitsland als Japan. Nogmaals, de gegevens voor de niet-EG-lidstaten zijn gebaseerd op een benadering van de P/A-ratio.

Desondanks kan gesteld worden dat Nederland een opvallend hoog nationaal inkomen per arbeidsjaar en zeker per arbeidsuur vertoont. Dit duidt op een hoog arbeidsproductiviteitsniveau³². Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat dit hoge niveau mede veroorzaakt wordt door, en tegelijkertijd ook verantwoordelijk is voor het hoge aantal langdurig werklozen, arbeidsongeschikten en vervroegd gepensioneerden. Het productiviteitsniveau stijgt doordat minder productieven uit het arbeidsproces verdwijnen, en dat gebeurt weer mede omdat de collectieve lastendruk bedrijven noodzaakt naar een verdere verhoging van de arbeidsproductiviteit te streven.

^{31]} Op OESO-niveau zijn gegevens gepubliceerd over de omvang van de deeltijdarbeid. Voor de jaren 1983, 1985 en 1987 zijn voor de 12 EG-lidstaten P/A-ratio's berekend. Op basis van 32 waarnemingen, 10 in 1983 en 1985 en 12 in 1987, werd de volgende samenhang gevonden:

$$P/A\text{-ratio} = 0.9683 + 0.0101 \text{ omvang deeltijd} \\ (95.6) \quad (14.4)$$

met een R^2 van 0.87. Afzonderlijke analyses voor de drie subgroepen leverden slechts geringe verschillen op. Vervolgens zijn op basis hiervan P/A-ratio's berekend voor die OESO-landen die geen lid zijn van de EG.

^{32]} De hier gepresenteerde uitkomsten zijn een benadering voor de arbeidsproductiviteit. Geen rekening is gehouden met de bijdrage van natuurlijke hulpbronnen en kapitaal aan het nationaal inkomen. Berekeningen in paragraaf 4.2, op basis van alleen de bijdrage van de factor arbeid, leveren overeenkomstige uitkomsten als hier gepresenteerd op.

2.3 Non-participatie in Nederland in internationaal perspectief

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de niet-werkzame bevolking van 15-65 jaar in Nederland en de andere EG-lidstaten³³. Deze landen zijn tot een drietal regio's samengevoegd³⁴. Mensen die geen betaald werk verrichten, in de terminologie van het CBS de categorie niet economisch actief, zitten nog op school, zijn vroeggepensioneerd, arbeidsongeschikt, of huisvrouw respectievelijk huisman. Zoals in paragraaf 2.2.2.4 al naar voren is gebracht, is de omvang van deeltijdarbeid in Nederland vrij groot. Om dit te verdisconteren is in de navolgende tabellen de werkgelegenheid in personen omgerekend in arbeidsjaren. Van werklozen is verondersteld dat ze volledig werkloos zijn. Wat resteert zijn diegenen die tot de categorie economisch niet-actief gerekend worden. Het beschikbare cijfermateriaal staat echter niet toe om diegenen die in deeltijd werken en dus gedeeltelijk economisch niet-actief zijn, nader aan één van de betreffende categorieën toe te rekenen. In de tabellen 2.7 en 2.8 zijn deeltijdwerkers dus verdisconteerd in het arbeidsvolume (werkend) en in de categorie 'niet nader toe te delen'. De gegevens hebben betrekking op 1987.

Tabel 2.7 leert dat Nederland zowel qua arbeidsparticipatie in belangrijke mate afwijkt van de rest van de Europese Gemeenschap, als in de samenstelling van de non-participatie. Zowel voor het totaal, als voor mannen en vrouwen afzonderlijk, ligt de participatie in arbeidsjaren lager dan in enige andere hier onderscheiden regio³⁵. Daartegenover staat een hogere mate van economische niet-activiteit. Het aandeel van mensen in opleiding verschilt niet veel tussen de verschillende regio's, met uitzondering van 'Overig Europa'. Het aandeel van diegenen die vóór hun 65e met pensioen zijn gegaan, de vroeggepensioneerden, ligt voor Nederland beduidend lager dan elders, het aandeel arbeidsongeschikten juist beduidend hoger. Het aandeel van de huismannen wijkt niet af, maar dat van de huisvrouwen weer wel. Alleen in Zuid-Europa is dat aandeel nog hoger. De relatief grote omvang van de categorie 'niet nader toe te delen' hangt, zoals gezegd, samen met de omvangrijke deeltijdarbeid in ons land.

^{33]} De gegevens zijn afkomstig uit de *Labour Force Survey* van EUROSTAT, voor de jaren 1983, 1985 en 1987. In deze survey wordt niet alleen ingegaan op de positie van werkenden en werklozen, maar ook wordt gevraagd naar de redenen van non-participatie.

^{34]} Deze regio-indeling sluit zo goed mogelijk aan bij die van paragraaf 2.2.2. De regio's zien er als volgt uit:

West-Europa: Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg

Zuid-Europa: Italië, Spanje, Portugal en Griekenland

Overig Europa: Groot-Brittannië, Denemarken en Ierland.

^{35]} Vanwege definitieverschillen wijken de uitkomsten voor de mate van arbeidsparticipatie enigszins af van die in paragraaf 2.2.2.4.

Tabel 2.7 Volume van participatie en non-participatie in Nederland, de EG en drie EG-regio's*, 1987

Mannen en vrouwen	NL	EG	WE	ZE	OE	
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Werkend	44.5	51.4	55.0	47.7	53.5	
Werkloos	6.4	7.0	5.8	7.8	8.0	
Economisch niet-actief	49.1	41.6	39.2	44.5	38.5	
In opleiding		11.1	10.9	11.1	12.5	7.8
Vroeggepensioneerd		1.5	5.0	5.8	5.8	3.0
Arbeidsongeschikt		3.4	1.8	1.1	1.4	3.4
Huisvrouw/huisman		20.4	18.1	16.5	22.2	13.0
Niet nader toe te delen		12.7	5.8	4.7	2.6	11.3
Mannen	NL	EG	WE	ZE	OE	
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Werkend	63.8	69.7	71.7	67.4	71.5	
Werkloos	6.0	7.2	5.7	7.9	9.5	
Economisch niet-actief	30.2	23.1	22.6	24.7	19.0	
In opleiding		11.1	11.2	11.3	12.8	8.1
Vroeggepensioneerd		2.4	5.4	6.4	6.7	1.8
Arbeidsongeschikt		5.4	2.2	1.3	1.8	3.7
Huisman		2.6	2.7	3.2	2.3	2.5
Niet nader toe te delen		8.7	1.6	0.4	1.1	2.9
Vrouwen	NL	EG	WE	ZE	OE	
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Werkend	24.8	33.5	38.5	28.7	35.5	
Werkloos	6.9	6.7	5.9	7.6	6.5	
Economisch niet-actief	68.3	59.8	55.6	63.7	58.0	
In opleiding		11.2	10.7	11.0	12.2	7.5
Vroeggepensioneerd		0.5	4.7	5.3	4.9	4.2
Arbeidsongeschikt		1.3	1.4	0.9	1.1	3.0
Huisvrouw		38.5	33.1	29.6	41.4	23.6
Niet nader toe te delen		16.4	9.9	8.8	4.1	19.7

*NL = Nederland, EG = Europese Gemeenschap, WE = West-Europa, ZE = Zuid-Europa en OE = Overig Europa.

Zie voor de regio-indeling voetnoot 32.

Bron: EUROSTAT, *Labour Force Survey 1987*; Luxemburg, 1989, en eigen berekeningen WRR.

Tabel 2.8 biedt soortgelijke gegevens, nu ook gerangschikt naar leeftijd. Hieruit blijkt dat de arbeidsparticipatie (in arbeidsjaren) van mannen in alle hier onderscheiden leeftijdsgroepen achterblijft bij het EG-gemiddelde. Gelet op de non-participatie valt vooral de groep 55-64 jaar op. Terwijl in de rest van de Europese Gemeenschap 7 procent van de mannen in die leeftijd arbeidsongeschikt is, geldt dat in Nederland voor 24 procent. Het aandeel vroeggepensioneerden in deze leeftijdsgroep is lager dan het EG-gemiddelde. Bij de vrouwen blijkt de arbeidsparticipatie van de groep tussen 14 en 24 jaar overeen te komen met die van de rest van de Europese Gemeenschap, maar daarna zijn de verschillen, in negatieve zin, weer vrij hoog. Hier valt verder het hoge aandeel van de categorie huisvrouw op bij de ouderen, alsmede het wel zeer lage aandeel van de vroeggepenseerde vrouwen.

Tabel 2.8 Volume van participatie en non-participatie in Nederland (NL) en de EG, naar geslacht en leeftijd, 1987

Mannen	NL	EG	NL	EG	NL	EG
	14-24 jaar		25-54 jaar		55-65 jaar	
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Werkend	35.0	40.8	80.8	87.0	40.3	51.5
Werkloos	9.2	10.8	5.3	6.6	2.6	4.1
Economisch niet-actief	55.8	48.4	13.9	6.4	57.1	44.4
In opleiding	41.3	42.2	1.0	1.1	0.0	0.0
Vroeggepensioneerd	0.0	0.0	0.0	0.9	18.1	30.3
Arbeidsongeschikt	0.2	.4	3.6	1.6	24.4	7.2
Huisman	1.0	2.5	2.0	2.0	9.7	5.7
Niet nader toe te delen	13.3	3.3	7.3	0.8	4.9	1.2
Vrouwen	NL	EG	NL	EG	NL	EG
	14-24 jaar		25-54 jaar		55-65 jaar	
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Werkend	30.3	30.2	26.7	39.6	7.5	16.8
Werkloos	10.0	11.3	6.9	6.2	1.1	1.5
Economisch niet-actief	59.7	58.5	66.4	54.2	91.4	81.7
In opleiding	38.4	41.4	2.2	0.9	0.0	0.1
Vroeggepensioneerd	0.0	0.1	0.0	1.0	3.5	23.6
Arbeidsongeschikt	0.3	0.3	1.3	1.2	2.8	3.5
Huisvrouw	6.4	10.7	42.8	38.1	78.4	48.7
Niet nader toe te delen	14.6	6.0	20.1	13.0	6.7	5.8

Bron: EUROSTAT, *Labour Force Survey 1987*; Luxemburg, 1989, en eigen berekeningen WRR.

Resumerend leren tabel 2.8 en 2.9 dat de arbeidsparticipatie in Nederland vergeleken met de EG opvallend laag is en de non-participatie, als complement, opvallend hoog. Opmerkelijk is het grote aandeel van de arbeidsongeschikten en het relatief lage aandeel vroeggepensioneerden, met name bij vrouwen. Bij de vrouwen is het aandeel van de categorie huisvrouwen aan de hoge kant. Verder is de categorie 'niet nader toe te delen', vanwege de omvangrijke deeltijdarbeid in Nederland, relatief groot.

2.4 Formele en informele arbeid

2.4.1 Het begrip informele arbeid

Naast, en soms in plaats van arbeidsparticipatie in de formele sector, nemen mensen deel aan informele arbeid. In economisch en maatschappelijk opzicht wordt deze vorm van arbeidsparticipatie vaak onderbelicht. Ten onrechte. Informeel blijkt een aanzienlijke hoeveelheid vooral onbetaald werk verzet te worden. Voorzover bekend, zijn er geen internationaal vergelijkbare gegevens beschikbaar om de positie van Nederland in dat perspectief te kunnen schetsen. Duidelijk is wel dat ook op deze wijze welvaart gegenereerd wordt, ook al kan dit niet in de statistieken worden teruggevonden. Aandacht voor de informele arbeid is ook van belang vanwege de mogelijkheid van substitutie van informeel naar formeel. Als deze substitutie plaatsvindt en dit resulteert in een stijging van de formele werkgelegenheid, dan betekent dit een stijging van de netto arbeidsparticipatie.

Informele arbeid wordt niet zelden in eerste instantie met een negatieve definitie beschreven, namelijk als die arbeid die niet als formeel kan worden aange-

merkt. Gevolg hiervan is, dat onder informeel een grote verscheidenheid van activiteiten te rangschikken valt, van burenhulp tot criminaliteit. Het lijkt zinvoller om preciezer te definiëren wat informele arbeid wel is. De meeste studies definiëren informele arbeid als een verzameling van op zichzelf geoorloofde produktieve activiteiten. In veel studies wordt het criterium toegepast dat in de informele economie niet of onvoldoende voldaan wordt aan de op die activiteiten betrekking hebbende regelgeving³⁶. Koopmans rekent naast zwarte en grijze arbeid ook expliciet activiteiten mee, waarop geen regelgeving van toepassing is, zoals onbetaald huishoudelijk werk. Een dergelijke definitie van informele arbeid wordt ook in dit rapport gehanteerd.

Het is mogelijk drie hoofdgroepen van informele activiteit te onderscheiden, namelijk zwarte arbeid, vrijwilligerswerk en werk ten behoeve van de eigen huishouding. Onder zwarte arbeid worden in dit rapport al die activiteiten verstaan die voor de registratie door fiscus en uitvoeringsorganen sociale zekerheid verborgen blijven. Vrijwilligerswerk is al het werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald verricht wordt ten behoeve van anderen of de samenleving. De laatste informele activiteit betreft arbeid ten behoeve van de eigen huishouding, inclusief het doe-het-zelf werk. In het navolgende gedeelte wordt een kwantitatieve indicatie gegeven van de omvang van informele arbeid.

2.4.2 Zwarte arbeid

Over de omvang van zwarte arbeid, naar aantal mensen en naar inkomen, bestaan geen echt betrouwbare gegevens. De uitkomsten blijken in niet onbelangrijke mate samen te hangen met de gehanteerde definities en van de onderzoeksmethode. Ze lopen uiteen van 3 miljard tot 25 miljard gulden op jaarbasis³⁷. Een tweetal onderzoeken uit de periode 1986/1987 komt op een bedrag van ongeveer 3 miljard gulden uit, wat met een bruto nationaal produkt in 1987 van 430 miljard gulden neerkomt op 0,7 procent van het BNP³⁸. Voor de werkgelegenheid lopen de schattingen uiteen van 100.000 tot 210.000 arbeidsjaren³⁹. Ten opzichte van het formele arbeidsvolume van 4.755.000 arbeidsjaren komt dat neer op 2 à 4 procent. Opgemerkt moet wel worden dat deze schattingen omtrent de omvang van zwarte arbeid vermoedelijk als een ondergrens voor de werkelijke omvang zijn te beschouwen.

Naast gegevens op nationaal niveau zijn er ook sectorale uitkomsten beschikbaar. In een ten behoeve van dit rapport verricht onderzoek, door Mot en Roozen, wordt onderscheid gemaakt tussen 'vervangende' en 'aanvullende' zwarte arbeid⁴⁰. Onder 'aanvullende' arbeid wordt die arbeid verstaan, die zou verdwijnen wanneer deze alleen tegen een formele prijs mogelijk zou zijn. Wanneer bijvoorbeeld kinderoppas (in de avonden) tot stand zou moeten komen volgens de regels van de formele sector, dan zou de vraag naar deze oppas volledig verdwijnen. Deze vorm van zwarte arbeid vormt daarom geen concurrentie voor formele arbeid: door zwarte oppas gaat geen formele arbeids-

³⁶] Zie J.W.M. Mevissen en P.H. Renooy, *De informele economie gelokaliseerd. Een studie naar achtergronden en verschijningsvormen van de informele economie in Nederland*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1986, blz. 8, en C.C. Koopmans, *Informele arbeid; vraag, aanbod, participanten en prijzen*; Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1989, blz. 35.

³⁷] Het eerste getal is ontleend aan C.C. Koopmans, op. cit., het laatste getal is afkomstig uit Instituut voor Sociale Kommunikatie en Marktonderzoek, *Niet opgeven maar werken*; OSA-Werkdocument W16, 's-Gravenhage, 1985, blz. 26.

³⁸] Zie R. van Eck en B. Kazemier, *Zwarte arbeid; een empirische en methodologische studie*; Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1989, blz. 127 en 181, en C.C. Koopmans, op. cit., blz. 55.

³⁹] De eerste schatting is afkomstig van de CBS-medewerkers R. van Eck en B. Kazemier, op. cit., blz. 129, de tweede van C.C. Koopmans, op. cit., blz. 55. De schatting van Koopmans is omgerekend naar arbeidsjaren van 1800 uur. Het verschil is onder andere terug te voeren op definitieverschillen. Koopmans hanteert de ruimere definitie, die ook in dit rapport wordt gebruikt.

⁴⁰] Zie E.S. Mot en I.T.M. Roozen, *Aanvullende en vervangende zwarte arbeid*; WRR-Werkdocument W 52, 's-Gravenhage, 1990.

plaats verloren. Dat is wel het geval bij 'vervangende' werkgelegenheid. Deze activiteiten worden zo belangrijk gevonden, dat de vraag ook blijft bestaan, zij het in mindere mate, als er een formele prijs voor moet worden betaald. Daarmee is deze vorm van zwarte arbeid een belangrijke concurrent voor de formele arbeidsmarkt. Zwarte arbeid in de horeca is hier een goed voorbeeld van. Het tweede onderscheid gaat om de vraag of zwarte arbeid plaatsvindt ten behoeve van bedrijven of van gezinnen. Tweederde van de zwarte arbeid, met een omvang van 158.000 arbeidsjaren, vindt plaats ten behoeve van bedrijven.

Op basis van het door Mot en Roozen verzamelde materiaal zijn twee tabellen geconstrueerd, die een beeld geven van de omvang van zwarte arbeid naar sector ⁴¹. Tabel 2.10 laat zien dat zwarte arbeid in absolute termen vooral voorkomt in de horeca, bij het verhuizen/bezorgen, sociaal-cultureel werk, de verkoop en de land- en tuinbouw. Afgezet tegen de omvang van de bedrijfstak is in de horeca 30 procent van de werkgelegenheid zwart en in de verkoop 10 procent. De totale zwarte arbeid voor bedrijven bedraagt 158.000 arbeidsjaren, waarvan 118.000 (75 procent) 'vervangend' en 40.000 'aanvullend'.

Tabel 2.10 Volume van zwarte arbeid ten behoeve van bedrijven, uitgesplitst naar aanvullende en vervangende werkgelegenheid en het aandeel dat bedrijven vragen op het totale zwarte aanbod

	arbeids- aandeel bedrijven (%)	guldens x 1 mln.	arbeids- jaren (x 1000)	waarvan: vervangend	aanvullend
Horecawerk	100	355	36	25	11
Verhuizing, transport	100	426	28	22	6
Soc.cult. werk, naaiwerk e.d. ^{a)}	92	271	22	16	6
Verkoop	100	260	19	14	5
Land- en tuinbouw werk	100	205	17	12	5
Tuinonderhoud	95	273	11	8	3
Klussen	100	50	5	4	1
Administratie, belastingform.	83	42	3	2	1
Timmerwerk	40	34	3	2	1
Reparatie/onderhoud auto en reparatie elektrische app.	25	38	1	1	0
Overige werkzaamheden ^{b)}	100	182	13	9	4
Totaal	65	2136	158	114	44

a) Deze categorie is tamelijk heterogeen en bevat ook ziekenverzorging, catering, sport en spel en diverse lessen.

b) foto/videorapportages, vertaalwerk, tekenles, restauratie, tegel- en metselwerk, modewerk en technisch tekenwerk.

Bron: Eigen berekeningen WRR, gebaseerd op E.S. Mot en I.T.M. Roozen, *Aanvullende en vervangende zwarte arbeid*; WRR-Werkdokument W52, 's-Gravenhage, 1990, tabel 2/5, 2/6 en 6/4.

Tabel 2.11 geeft een overeenkomstige indeling, maar dan voor zwarte arbeid ten behoeve van gezinnen. De omvang blijkt beduidend geringer, terwijl het aandeel van de categorie 'aanvullend' hier veel hoger uitkomt. Bij oppas is er uitsluitend sprake van 'aanvullende' arbeid. Concurrentie met formele arbeid vindt voornamelijk plaats bij de categorie huishoudelijk werk.

^{41]} De cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Schattingen van de totale omvang van de zwarte arbeid zijn al onzeker. De onderverdeling in vervangende en aanvullende zwarte arbeid vereist dat prijsvergelijkingen worden gemaakt en prijselasticiteiten worden geschat. Beide grootheden kunnen slechts met ruime onzekerheidsmarges benaderd worden. Bovendien levert het toepassen van prijselasticiteiten op grote prijsveranderingen een extra onzekerheid op.

Tabel 2.11 Volume van zwarte arbeid ten behoeve van gezinnen, uitgesplitst naar aanvullende en vervangende werkgelegenheid en het aandeel dat gezinnen vragen op het totale zwarte aanbod

	arbeids- aandeel gezinnen (%)	guldens x 1 mln.	arbeids- jaren (x1000)	waarvan: vervangend (x1000)	aanvullend (x1000)
Huishoudelijk werk	100	496	32	19	13
Oppas	100	137	22	0	22
Binnen/buiten schilderen, behangen, glazenwassen	100	87	6	3	4
Loodgieters-/electriciënswerk verbouwing, schoorsteenvegen	100	103	5	2	3
Muziekles, bijles	100	171	4	2	2
Reparatie/onderhoud auto, reparatie elektrische app.	75	65	4	1	3
Haarverzorging, knippen, schoonheidsbehandeling	100	63	4	3	2
Timmerwerk	60	79	4	1	3
Soc-cult. werk, naaiwerk e.d. ^{a)}	8	36	2	2	0
Administratie, belastingform.	17	15	1	0	0
Tuinonderhoud	5	11	1	0	0
Overige werkzaamheden ^{b)}	0	7	-	-	-
Totaal	35	1270	85	34	51

a) Deze categorie is tamelijk heterogeen en bevat ook ziekenverzorging, catering, sport en spel en diverse lessen.

b) Verhuizing, transport, foto/videorapportages, vertaalwerk, tekenles, restauratie, tegel- en metselwerk, modewerk en technisch tekenwerk.

Bron: Eigen berekeningen WRR, gebaseerd op Mot en Roozen, op. cit., tabel 2/5, 2/6 en 6/2.

Bij zwarte arbeid ten behoeve van bedrijven gaat het voornamelijk om mannen. Vrouwen daarentegen hebben de overhand bij zwarte arbeid ten behoeve van gezinnen. Vrouwen blijken daarbij per persoon een hoger aantal uren te werken, maar tegen een veel lagere uurprijs (70 procent) dan mannen⁴². Onderzoek van Koopmans geeft enig inzicht in de samenhang tussen participatie in zwarte arbeid en sociaal-economische positie⁴³. Tabel 2.12 laat zien dat de mate waarin mensen tussen 17 en 64 jaar zwarte arbeid uitoefenen, belangrijk uiteenloopt per categorie. Wat betreft diegenen die niet formeel participeren op de arbeidsmarkt geldt dat ongeveer 30 procent betrokken is bij zwarte arbeid. In veel gevallen gaat het om 'klussen'.

Van Eck en Kazemier maken eveneens aannemelijk dat vooral bij studerenden, zelfstandigen en uitkeringsontvangers zwarte arbeid vaker voorkomt dan bij mensen die in loondienst werken⁴⁴. Dat zijn ook de categorieën met het hoogste aantal uren per persoon. Hun inkomen per uur is meestal echter lager, met name bij studenten. De deelname aan zwart werk is bij laaggeschoolden en bij mensen met een laag wit inkomen geringer dan bij andere groepen.

^{42]} Zie C.C. Koopmans, op. cit., blz. 87.

^{43]} Zie C.C. Koopmans, op. cit., blz. 90 en 91.

^{44]} Zie R. van Eck en B. Kazemier, op. cit., blz. 161-162.

Tabel 2.12 Deelname aan zwarte arbeid per sociaal-economische categorie

	participatie- graad	aandeel in bevolking	aandeel in zwartwerkers
werkend in loondienst	37	45	49
eigen huishouden	20	23	14
volgt dagopleiding	66	9	17
werkloos met uitkering	52	6	10
arbeidsongeschikt	13	8	3
overig*	35	8	8
Totaal	34	100	100

* vooral zelfstandigen en gepensioneerden

Bron: Eigen berekeningen WRR, gebaseerd op C.C. Koopmans, *Informele arbeid; vraag, aanbod, participanten en prijzen*; Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1989, tabel 6/9 en 6/10, blz. 90 en 91.

2.4.3 Vrijwilligerswerk

De tweede categorie informele arbeid betreft het vrijwilligerswerk, in sommige gevallen nader onderscheiden in georganiseerd en ongeorganiseerd vrijwilligerswerk. Over de omvang van beide soorten vrijwilligerswerk zijn twee tamelijk recente schattingen beschikbaar, één afkomstig van het CBS en één van het Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (NIMAWO)⁴⁵. Volgens het CBS bedraagt de omvang van het georganiseerd vrijwilligerswerk in 1987 ongeveer 450.000 arbeidsjaren. Het NIMAWO komt voor 1988 uit op ongeveer 205.000 arbeidsjaren⁴⁶. De schattingen voor het ongeorganiseerde vrijwilligerswerk lopen behoorlijk uiteen, van 55.000 van het NIMAWO via 360.000 van het CBS tot 430.000 arbeidsjaren van het SCP⁴⁷.

Volgens het CBS verricht iets minder dan de helft van de volwassenen een of ander vorm van vrijwilligerswerk, terwijl dat volgens het NIMAWO ongeveer 18 procent bedraagt. De belangrijkste vorm van vrijwilligerswerk is die ten behoeve van 'sport' (17%); daarna volgen 'buren-, bejaarden- en gehandicaptenhulp', 'godsdienst en levensbeschouwing', 'hulp op school' en 'hobby' (elk tussen 9 en 11%)⁴⁸. Net als op de gewone arbeidsmarkt is er een duidelijk verschil tussen mannen en vrouwen. Sport en hobby zijn vooral een mannenaangelegenheid, terwijl hulp op school en aan burens, bejaarden en gehandicapten meer door vrouwen wordt gegeven. In de deelname aan georganiseerd vrijwilligerswerk is sinds 1975 geen stijging waarneembaar. Wel is de niet-georganiseerde vrijwillige hulp aan niet-familieleden sinds 1980 duidelijk toegenomen. Gemiddeld besteden vrijwillig werkende mannen één uur meer tijd dan vrouwen aan zowel georganiseerde, als aan niet-georganiseerde vrijwillige hulp. Bij de niet-georganiseerde vrijwillige hulp aan niet-familieleden ligt echter de participatiegraad van vrouwen beduidend hoger dan die van mannen, zodat

⁴⁵] Zie J.J.M. Geurts en H.D. Webbink, *Omvang van informele arbeid in 1987; jaarvolumeschattingen op basis van tijdsbestedingsgegevens*; Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal-Culturele berichten 1989-14, 1989, en H.J. van Daal, *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland*; Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek, 's-Gravenhage, 1990.

⁴⁶] Het betreft 1.617 mln. mensen met een gemiddelde tijdsbesteding van 5,1 uur per week. Zie H.J. van Daal, op. cit., blz. 25 en 28.

⁴⁷] Een participatie van 5 procent bij een tijdsbesteding van 4,2 uur volgens het NIMAWO en van 44 procent en 5 uur per week volgens het SCP. Zie achtereenvolgens H.J. van Daal, op. cit., blz. 25 en 28, en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en Culturele Verkenningen 1988*; Rijswijk, 1987, blz. 22.

⁴⁸] De cijfers hebben betrekking op 1986.

voor de totale bevolking het verschil tussen mannen en vrouwen per saldo kleiner uitvalt ⁴⁹.

Vrijwillige arbeid vertegenwoordigt een bepaalde economische waarde. Omdat het onbetaalde arbeid is, is een meting hiervan in arbeidsjaren het meest zinvol. Het vrijwilligerswerk vertegenwoordigt, uitgaande van een ruime definitie, in 1975, 1981 en 1985 een hoeveelheid arbeid die overeenkomt met respectievelijk 13, 15 en 17 procent van de formele werkgelegenheid ⁵⁰.

De mate van substitueerbaarheid van vrijwilligerswerk door formele arbeid lijkt, zeker op de korte termijn, niet al te groot te zijn, al zullen er verschillen zijn met betrekking tot de diverse soorten vrijwilligerswerk. In veel gevallen is formalisering in strijd met het sociale karakter van vrijwilligerswerk. Sommige soorten vrijwilligerswerk, zoals zieken- en bejaardenzorg, maken bij het vervallen van voldoende vrijwillig arbeidsaanbod, hetgeen zich kan voordoen indien de arbeidsparticipatie in ons land verder stijgt, een grote kans op substitutie door betaalde arbeid. Bij de meeste vormen van vrijwilligerswerk zal de vraag naar dergelijke activiteiten echter sterk afnemen als er voor moet worden betaald.

2.4.4 Arbeid ten behoeve van de eigen huishouding

De informele arbeid ten behoeve van de eigen huishouding omvat meer werkgelegenheid in arbeidsjaren dan de formele sector. Onderzoek van het SCP geeft aan dat in 1985 iedere Nederlander van 12 jaar en ouder gemiddeld 21,9 uur aan huishoudelijk werk besteedde ⁵¹. Het CBS komt voor 1987 uit op een omvang van in totaal 8,3 miljoen arbeidsjaren informele arbeid ten behoeve van de eigen huishouding ⁵². De formele werkgelegenheid betrof in dat jaar 4,8 miljoen arbeidsjaren. Vrouwen nemen van de informele arbeid ten behoeve van de eigen huishouding circa 63 procent voor hun rekening. De huishoudelijke arbeid bestond in 1987 voor 80 procent uit huishoudelijke arbeid in strikte zin, voor 10 procent uit doe-het-zelf-werk en voor het overige voornamelijk uit kinderverzorging ⁵³.

Ook hier is de vraag wat de mate van substitueerbaarheid is tussen werk ten behoeve van de eigen huishouding en formele arbeid. Deze lijkt hier groter dan in het geval van vrijwilligerswerk. Veel tijdvergende huishoudelijk activiteiten, zoals schoonmaken, onderhoud van huis en tuin, wassen en strijken, kinderopvang en het bereiden van maaltijden, kunnen buiten de leden van de huishouding om gerealiseerd worden. Naarmate tijd een schaarser goed wordt, zal men meer en meer geneigd zijn deze optie in overweging te nemen. Dit kan leiden tot een toename van formele arbeid, maar ook van zwarte arbeid. Gelet op de omvang van deze vorm van informele arbeid, kan dit tot belangrijke veranderingen leiden.

2.5 Slotbeschouwing

Nederland kent een vergeleken met andere OESO-landen lage arbeidsparticipatie. Per honderd inwoners tussen de 15 en 65 jaar verrichten er - afgaande op de cijfers over 1988 - in Nederland 59 mensen betaald werk. In het Verenigd Koninkrijk zijn dit er gemiddeld 10 meer, in de Verenigde Staten 13 meer en in

⁴⁹] T. Jonkers, *Ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk sinds 1975*; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Culturele Berichten 1988-1, 1988*.

⁵⁰] J. van Dijk, *Omvang en aard van het vrijwilligerswerk in Nederland na 1975*; Rijksuniversiteit Groningen, 1987, blz. 33.

⁵¹] Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal-Cultureel Rapport 1986*; Rijswijk, 1986, blz. 201.

⁵²] Zie J.J.M. Geurts en H.D. Webbink, op. cit., blz. 12.

⁵³] CBS, *Sociaal-culturele berichten 1989-14*, blz. 12.

de vijf Scandinavische landen 19 meer. In Frankrijk en België verrichten relatief ongeveer evenveel en in West-Duitsland slechts weinig meer mensen betaald werk. In Griekenland, Italië en Spanje werken er per 100 volwassenen veel minder mensen dan in Nederland en in Portugal weer veel meer. Het beeld verandert aanzienlijk indien in de beschouwing wordt betrokken dat er in Nederland naar verhouding veel in deeltijd wordt gewerkt. Nederland kent hierdoor in de EG het op Spanje na geringste aantal arbeidsjaren per 100 volwassenen en loopt zo gezien ook beduidend achter op Frankrijk, België en West-Duitsland. Wordt tenslotte rekening gehouden met verschillen tussen landen voor wat het aantal gewerkte uren per arbeidsjaar betreft dan wordt de arbeidsparticipatie in Nederland ten opzichte van de Verenigde Staten nog lager. Ten opzichte van West-Duitsland en Frankrijk verandert er dan weinig in het beeld, terwijl de afstand tot Zweden iets kleiner wordt omdat daar in een voltijdse baan per jaar minder uren worden gewerkt dan in Nederland.

De lage arbeidsparticipatie in ons land gaat gepaard met een inkomen per hoofd dat even boven het gemiddelde van de EG ligt. Het inkomen per arbeidsjaar is het hoogste van alle EG-landen. Dit geldt ook voor het inkomen per arbeidsuur. Beide laatste kengetallen benaderen het niveau van de Verenigde Staten.

De lage arbeidsparticipatie is grotendeels te herleiden tot de nog steeds omvangrijke werkloosheid en de lage arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere mannen. Dit laatste hangt onder meer samen met het grote aantal arbeidsongeschikten. Waarschijnlijk wordt de uitstoot uit arbeid via werkloosheid, vervroegde pensionering en arbeidsongeschiktheid versterkt door de hoge arbeidsproductiviteit en vice versa.

De omvang van de informele sector kan worden geschat op circa 9 miljoen arbeidsjaren, waarvan 0,25 de zwarte sector, 8,3 de huishoudelijke sector en 0,4 de vrijwillige sector betreffen. Zwarte arbeid vervangt ten dele formele arbeid. Indien de arbeidsparticipatie in ons land verder toeneemt, valt er substitutie van huishoudelijke en, in geringe mate, van vrijwillige arbeid door formele arbeid te verwachten.

Arbeidsparticipatie in de jaren negentig

3

3.1 Inleiding

In vergelijking met andere geïndustrialiseerde landen heeft Nederland, in arbeidsjaren gerekend, een laag niveau van arbeidsparticipatie, zowel bij mannen als bij vrouwen. Terwijl de arbeidsparticipatie van vrouwen de laatste jaren stijgt, is de arbeidsparticipatie van mannen juist gedaald. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke ontwikkelingen hieromtrent in de jaren '90 te verwachten zijn. Zet de daling in arbeidsparticipatie bij mannen door en blijft die bij vrouwen stijgen? Hoe zal het arbeidsaanbod zich per saldo ontwikkelen? Welke factoren spelen hierbij een rol? Welke invloed gaat er uit van institutionele factoren? Is een hogere arbeidsparticipatie in economisch en sociaal opzicht wenselijk? En valt dit beleidsmatig te bevorderen?

De ontwikkeling van het arbeidsaanbod wordt bepaald door demografische ontwikkelingen en door de mate van arbeidsparticipatie. De laatste is onder meer afhankelijk van leeftijd, opleiding en geslacht en wordt beïnvloed door economische, sociale en culturele factoren. De voor de toekomstige ontwikkeling van het arbeidsaanbod relevante demografische ontwikkeling komt in paragraaf 3.2.1 aan de orde. In paragraaf 3.2.2 wordt aandacht besteed aan de mogelijke ontwikkelingen van het arbeidsaanbod in de jaren '90. Een verkenning van de mogelijkheden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt volgt in paragraaf 3.2.3. De sociale en culturele invloeden op de arbeidsparticipatie zijn het onderwerp van de paragraaf 3.2.4. In paragraaf 3.3 wordt tenslotte de opportuniteit beargumenteerd van een beleidsmatige bevordering van een hogere arbeidsparticipatie. Hiervoor tellen demografische, economische, sociale en internationaal-politieke overwegingen.

3.2 De toekomstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie

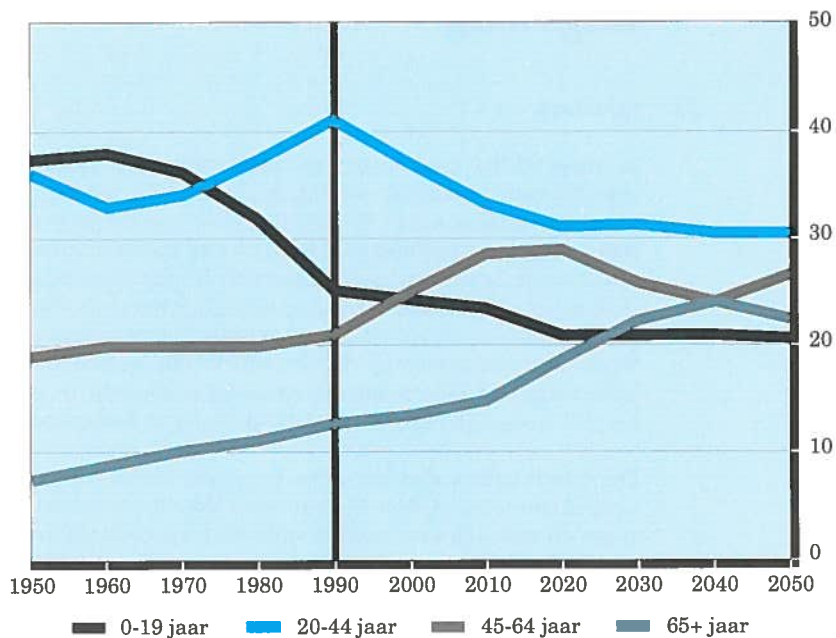
3.2.1 Demografische ontwikkelingen

Voorzover de ontwikkeling van het arbeidsaanbod wordt bepaald door demografische ontwikkelingen, gaat het allereerst om de omvang van de groep die in staat moet worden geacht zich op de arbeidsmarkt aan te bieden. In de Nederlandse context is dat de groep van 15-65 jaar; de leeftijdsgrenzen hebben betrekking op het aflopen van de leerplicht, respectievelijk de AOW-gerechtigde leeftijd. Voorts verrichten sommige 65+-ers ook nog betaalde arbeid.

De demografische ontwikkeling in Nederland na de Tweede Wereldoorlog heeft vooral veranderingen te zien gegeven bij de jongere leeftijdsgroepen, zoals blijkt uit de linker helft van figuur 3.1.¹ Tot het begin van de jaren '60 steeg het aandeel van de 0-19 jarigen licht tot 38 procent van het totaal. Daarna trad een continue daling in tot 26 procent in 1989. Tezelfdertijd nam het aandeel van de 20-44 jarigen toe van 33 procent tot 41 procent. Het aandeel van de 45-64 jarigen bleef opmerkelijk constant, en het aandeel van de 65+-ers steeg continu gedurende de hele periode.

¹] Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1989*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1989. In deze statistiek is de grens tussen jeugd en potentieel werkenden bij 20 jaar gelegd.

Figuur 3.1 Bevolking naar leeftijd, 1950-2050



Toekomstige demografische ontwikkelingen zijn terug te vinden in de demografische vooruitberekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De meest recente prognose betreft de periode 1988-2050². De gegevens in figuur 3.1 zijn afkomstig van de middenvariant van de vooruitberekeningen van het CBS. In de jaren '90 zijn er belangrijke veranderingen in de trend die tot ver na 2000 doorwerken. De daling bij de 0-19 jarigen komt vrijwel tot stilstand. De opgaande lijn bij de 20-44 jarigen slaat om in een neergaande lijn, terwijl het aandeel van de 45-64 jarigen opmerkelijk oploopt. Het aandeel van de 65+-ers stijgt onverminderd.

Binnen de groep 20-64 jarigen neemt het aandeel van de ouderen (45-64 jaar) belangrijk toe. Dit aandeel loopt sterk op, van 34 procent in 1990 naar 46 procent in 2010. Voor het arbeidsaanbod heeft deze ontwikkeling belangrijke gevolgen. Over het algemeen immers is de participatie bij de middengroepen hoger dan bij de jongeren en bij de ouderen. Jongeren nemen nog vaak deel aan het onderwijs. De participatie van ouderen is lager vanwege de toenemende kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid. Met andere woorden: als de omvang van de totale groep van 15 en 64 jaar constant blijft, terwijl de gemiddelde leeftijd toeneemt, zal dit een negatieve invloed hebben op het totale arbeidsaanbod.

Berekeningen op basis van de Bevolkingsprognose van het CBS laten zien dat, uitgaande van de participatiegraden per leeftijdsgroep zoals die gemiddeld voor de jaren 1987 – 1989 golden, de bruto arbeidsparticipatie in personen bij mannen tot 1998 nog licht zal stijgen, waarna een lichte daling intreedt. Bij vrouwen wordt nagenoeg direct de top bereikt, waarna vanaf 1992 een lichte daling inzet. Dit houdt in dat in het geval van constante participatiegraden per leeftijdsgroep, de demografische ontwikkeling vanaf het midden van de jaren '90 voor een lichte daling van de arbeidsparticipatie zal zorgen. Als gestreefd wordt naar verhoging van het huidige – lage – niveau van arbeidsparticipatie, dan betekent dit dat de participatie van alle of bepaalde leeftijdsgroepen zal moeten toenemen.

^{2]} Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose voor Nederland, 1988-2050*; 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1989. Recente resultaten bekend geworden van de prognose 1989-2050 (zie CBS, *Statistisch Bulletin*; 21-12-1989, jaargang 47, no. 50, blz. 7-10), maar hier wordt van de gegevens uit eerstgenoemde publikatie uitgegaan.

3.2.2 Een verkenning van het arbeidsaanbod in de jaren '90

Hoe zal de arbeidsparticipatie zich in de nabije toekomst ontwikkelen? Er zijn verschillende mogelijkheden om een antwoord op deze vraag te geven. Men kan, ten eerste, extrapoleren op basis van beschikbare gegevens over de demografische ontwikkeling, gedesaggregeerd naar geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en opleiding. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden bij de OESO en bij het Centraal Planbureau (CPB)³. Een tweede benadering is die waarbij men veronderstelt dat de participatie zich in jaar t zal bevinden op het niveau van land Y op tijdstip $t-x$. Zo heeft het CPB bij een vroegere exercitie, in 1987, verondersteld dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in 2010 nagenoeg zou uitkomen op het niveau van Zweden in 1985⁴. Via interpolatie kon zo de mate van participatie in de tussenliggende jaren berekend worden. Een derde mogelijkheid is om per leeftijdscohort de mate van initiële participatie, (volledige) uit-treding en herintreding na te gaan. Op basis van vooruitberekeningen van deze variabelen kan men dan de te verwachten arbeidsparticipatie berekenen. Een vierde mogelijkheid is om op basis van een uitgewerkt theoretisch arbeidsmarktmodel vraag- en aanboddeterminanten voor de verschillende groepen in kaart te brengen, deze te schatten op basis van de beschikbare gegevens, en op grond daarvan vooruit te berekenen hoe de participatie zich in de nabije toekomst zal ontwikkelen⁵. Deze benadering is recentelijk toegepast door het CPB, zij het nog in rudimentaire vorm⁶. In alle gevallen is het van belang dat de uitkomsten bezien worden in het licht van te verwachten onder- en bovengrenzen, waar het gaat om veranderingen in het arbeidsaanbod.

Helaas ontbreekt momenteel een officiële CPB-raming van het arbeidsaanbod. De eerder gemelde studies van het CPB betreffen exercities van medewerkers. In het kader van dit rapport zijn zij bruikbaar om een beter zicht te krijgen op de mogelijke ontwikkelingen van de arbeidsparticipatie in de jaren '90. Hierna wordt een recente arbeidsaanbodsexercitie (van Manders) gecontrasteerd met een eigen verkenning.

De projectie van het arbeidsaanbod in Manders' studie is gebaseerd op ramingen van de potentiële beroepsbevolking van 15-64 jaar (geschoond voor niet-werkende scholieren en studenten) en van de te verwachten arbeidsparticipatie per leeftijdsgroep, gedifferentieerd naar geslacht, opleidingsniveau en -richting. De raming van de potentiële beroepsbevolking is gebaseerd op de Bevolkingsprognose van het CBS, alsmede op een raming van het aantal scholieren en studenten. Voorts is ook de participatiegraad van scholieren en studenten en van 65+-ers geraamd. Het aantal mensen uit de potentiële beroepsbevolking dat zich naar verwachting in de komende jaren op de arbeidsmarkt zal aanbieden, hangt samen met de participatiegraden van de verschillende onderscheiden groepen.

Deze participatiegraden zijn sleutelvariabelen in deze arbeidsaanbodraming. De raming van de participatiegraden berust op een extrapolatie van de cijfers voor de periode 1979-1985, als gedestilleerd uit de Arbeidskrachtentelling (AKT) van het CBS, in combinatie met opgelegde onder- en bovengrenzen en rekening houdend met vervroegde uittreding (voor mannen tussen 55 en 64 jaar) en kindertal (voor vrouwen tussen 15 en 49 jaar). Deze methode houdt in dat de mate waarin de arbeidsparticipatie in de periode 1979-1985 beleids-

³] Zie OESO, *Employment Outlook 1988*; Paris 1988, blz. 35-52.

Centraal Planbureau, *Raming arbeidsaanbod 1985 - 2000*; samensteller A. Manders, notitienummer 35, 's-Gravenhage, 1989.

⁴] Zie Centraal Planbureau, *Herziening trendmatig arbeidsaanbod 1985-2010*; samensteller J.M.J. op de Beke, notitienummer 10, 's-Gravenhage, 1987.

⁵] Zie bijvoorbeeld A. Kapteyn, I. Woittiez en P. ten Hacken, *Household Labour Supply in the Netherlands in the eighties and nineties*; OSA-Werkdocument W61, 's-Gravenhage, 1989.

⁶] Zie Centraal Planbureau, 1989, op. cit.

matig werd gestimuleerd of ontmoedigd, doorwerkt in de voorspelling van het arbeidsaanbod tot 2000. De arbeidsaanbodraming kan aldus getypeerd worden als 'bij ongewijzigd beleid'.

Ook in economisch opzicht veroorzaakt de keuze van deze periode als basis voor de ramingen mogelijkwerijs een 'bias' in de voorspelling. De groei van het arbeidsaanbod is namelijk niet onafhankelijk van de vraag naar arbeid. Naarmate de vraag naar arbeid toeneemt zal ook het arbeidsaanbod sterker groeien. Niet-werkende werkzoekenden die niet aan de officiële werkloosheids-criteria voldoen, waartoe mensen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering behoren, evenals herintreedsters, krijgen dan immers een grotere kans op het vinden van een baan. Omgekeerd heeft een afname van de vraag naar arbeid een negatieve invloed op het arbeidsaanbod. De periode 1979-1985 werd gekenmerkt door een zware economische recessie, met een aanvankelijk dalende werkgelegenheid en een fors oplopende werkloosheid⁷. Ook sociale factoren (ontmoedigingseffecten vanwege de massale werkloosheid, opleidingsfactoren) en sociaal-culturele factoren (attitudes ten opzichte van betaalde arbeid, individualiseringsprocessen) werken door in de voorspelling. Een raming van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie op basis van de participatiegraden in de periode 1979-1985 bergt zo het gevaar in zich van een onderschatting van het arbeidsaanbod in de periode 1985-2000.

Met dit alles is een aantal onvermijdelijke beperkingen genoemd van deze arbeidsaanbodraming van Manders. De portee van de gemaakte kanttekeningen is dat een ander beleid, andere economische omstandigheden, evenals andere sociale en culturele omstandigheden en impulsen dan in de basisperiode tot andere uitkomsten zullen leiden dan met deze voorspelling wordt voorzien.

Figuur 3.2 laat zien dat volgens de raming van Manders de bruto arbeidsparticipatie zowel bij mannen als bij vrouwen na 1990 nauwelijks meer zal veranderen⁸. Mocht deze voorspelling uitkomen, dan zou de bruto arbeidsparticipatiegraad toenemen van 59 procent in 1985 tot bijna 63 procent in 2000. Ook dan heeft Nederland nog een vergeleken met veel andere landen lage arbeidsparticipatie. Immers, in de Verenigde Staten bedraagt dit kengetal voor 1988 78 procent, in het Verenigd Koninkrijk 77 procent en in de Scandinavische landen 80 procent.

Omgerekend betekent dit dat het arbeidsaanbod in de periode 1985-2000 naar verwachting een stijging te zien zal geven van 800.000 personen. Ten opzichte van het niveau in 1985 betekent dat een stijging met 13,6 procent. De grootste toename is in de eerste vijf jaar geconcentreerd; hierna vlt de stijging sterk af.

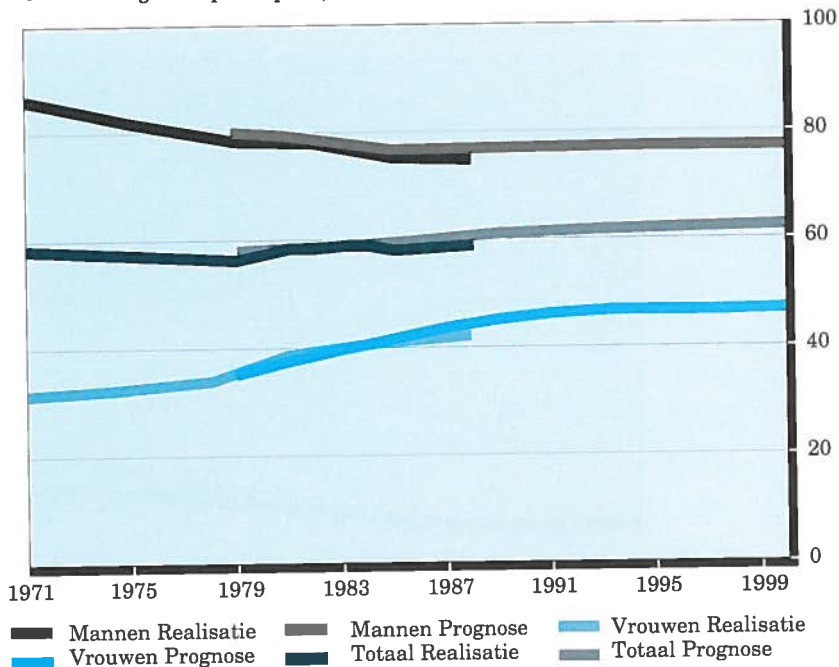
Kan de arbeidsparticipatie sterker toenemen dan voorzien in de studie van Manders, en zo ja, hoe groot zijn de marges voor zo'n ontwikkeling? Om dit na te gaan is als contrast een eigen projectie gemaakt, hier verder betiteld als 'WRR-verkenning'. De raming van Manders wordt verder betiteld als 'basisraming'.

De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie, in personen, in Nederland werd gekenmerkt door een daling bij de mannen, vooral in de leeftijdsgroep van 55-65 jaar, en een sterke stijging bij de vrouwen. De WRR-verkenning bevat drie veronderstellingen. De eerste is dat de arbeidsparticipatiegraad bij de mannen

^{7]} Reparatie van deze 'bias' met behulp van gegevens uit latere jaren is niet goed mogelijk, omdat de Enquête Beroepsbevolking (EBB), vanwege de vraagstelling, niet goed aansluit op de eerder gebruikte Arbeidskrachtentelling (AKT). Gevolg is wel dat de in deze paragraaf weergegeven cijfers voor de bruto arbeidsparticipatie beduidend lager uitkomen dan op basis van de EBB vanaf 1987 is waargenomen.

^{8]} De realisatiegegevens voor de periode 1971-1988 zijn afkomstig van de OESO, *Labor Force Statistics*, 1989, Paris, terwijl de hier gepresenteerde prognose voor de periode 1985-2000 berekend is op basis van gegevens in CPB, 1989, op. cit.

Figuur 3.2 Ontwikkeling bruto participatie, 1971-2000



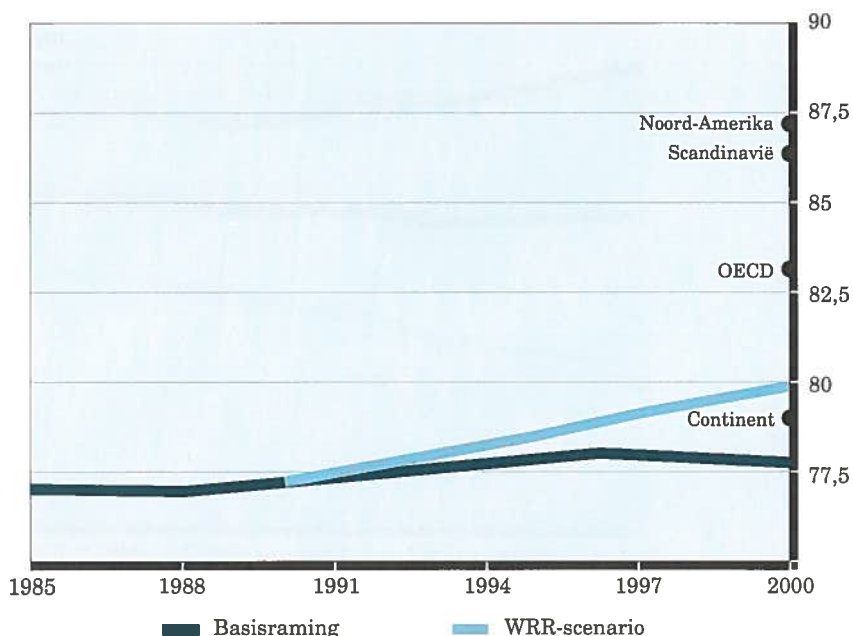
voor de leeftijdsklassen tot 55 jaar niet meer zal veranderen. Dit niveau wijkt niet sterk af van dat van de ons omringende landen. Dit geldt wel voor de groep tussen 55 en 65 jaar, die een tamelijk laag niveau te zien geeft. Dit lage niveau is beleidsmatig echter te beïnvloeden. De tweede veronderstelling is dan ook dat de bruto arbeidsparticipatie van deze groep tussen 55 en 65 jaar in 2000 weer het niveau van 1982 bereikt. Bij de vrouwen is – als derde veronderstelling - gerekend met een voortgaande stijging van de bruto arbeidsparticipatie van 1,5 procent per jaar. Deze forse stijging deed zich de laatste decaden in Nederland soms ook al voor, en was daarnaast ook waar te nemen in de Scandinavische landen en in de Verenigde Staten. Op basis van deze veronderstellingen en rekening houdend met de te verwachten demografische ontwikkeling, is vervolgens de totale bruto arbeidsparticipatie tot 2000 berekend.

Uitgaande van een lineaire toename van de bruto arbeidsparticipatie tussen 1990 en 2000, laten de figuren 3.3, 3.4 en 3.5 de ontwikkeling zien van de arbeidsparticipatie van respectievelijk mannen, vrouwen en mannen en vrouwen gezamenlijk. In deze figuren zijn naast de WRR-verkenning ook de uitkomsten van de studie van Manders weergegeven, evenals de niveaus van arbeidsparticipatie in 1988 van het continent (Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk), Scandinavië (Finland, Noorwegen en Zweden), Noord-Amerika (Canada en de Verenigde Staten) en van het OESO-gemiddelde.

In figuur 3.3 is te zien dat de arbeidsparticipatie van mannen volgens de WRR-verkenning in 2000 boven het huidige niveau van het continent kan uitkomen. De huidige niveaus van het OESO-gemiddelde, van Noord-Amerika en van Scandinavië liggen nog een stuk hoger. Om het niveau van het OESO-gemiddelde te bereiken, is een verdere toename van het arbeidsaanbod nodig van 178.000 mannen, en om een Scandinavisch, respectievelijk Noordamerikaans niveau te bereiken van 356.000, respectievelijk 400.000 mannen ⁹.

^{9]} In absolute niveaus uitgedrukt, zou de werkgelegenheid in 2000 op OESO-niveau circa 4,5 miljoen personen moeten bedragen, op Scandinavisch niveau 4,7 miljoen personen en op VS-niveau ruim 4,7 miljoen personen.

Figuur 3.3 Bruto arbeidsparticipatie mannen
Enkele toekomstvarianten



Op grond van de WRR-verkenning neemt de vrouwelijke beroepsbevolking ten opzichte van 1990 met 473.000 toe; dit zijn 298.000 vrouwen meer dan op grond van de studie van Manders in 2000 verwacht mag worden ¹⁰. Ondanks deze forse groei, blijft bij de vrouwen de arbeidsparticipatie in 2000 nog juist onder het huidige continentale niveau. De huidige arbeidsparticipatie van vrouwen in Noord-Amerika en Scandinavië ligt daar nog steeds ver boven. Uitgedrukt in personen, zou voor het bereiken van het OESO-niveau een extra stijging van het arbeidsaanbod ten opzichte van de WRR-verkenning nodig zijn van 195.000 vrouwen. Voor het bereiken van een Noordamerikaans niveau zouden er 800.000 en voor een Scandinavisch niveau zelfs 1.200.000 extra vrouwen betaald werk moeten gaan verrichten (figuur 3.4) ¹¹.

Figuur 3.5 geeft tenslotte een beeld van mogelijke ontwikkelingen van de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen gezamenlijk. De arbeidsparticipatie in het jaar 2000 blijft, uitgaande van de WRR-verkenning, net onder het continentale niveau van arbeidsparticipatie en nog aanzienlijk onder het gemiddelde participatieniveau van de OESO-landen. De studie van Manders komt lager uit dan de WRR-verkenning. De huidige arbeidsparticipatieniveaus in Noord-Amerika en Scandinavië liggen hier nog weer ver boven.

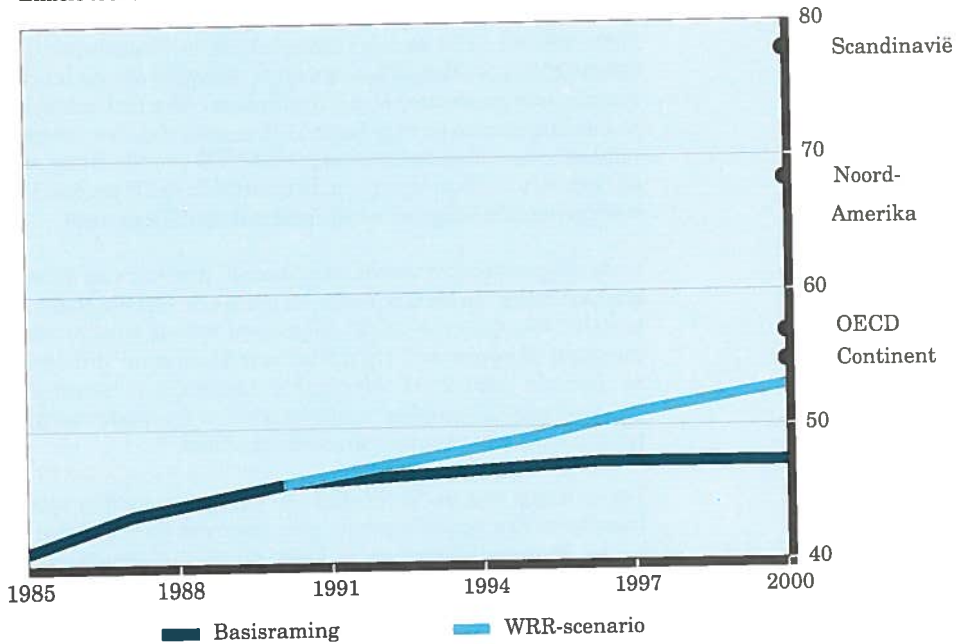
De WRR-verkenning vergt een groei van de beroepsbevolking van 755.000 personen. Ten opzichte van de studie van Manders betekent dit een extra arbeidsaanbod van 411.000 personen ¹². De laatste vijf jaar is de jaarlijkse groei van de

^{10]} Uitgedrukt in absolute niveaus, bedroeg de werkgelegenheid voor vrouwen in 1990 in personen 2,3 miljoen. De raming van Manders komt voor 2000 uit op 2,5 miljoen, de WRR-verkenning op 2,8 miljoen.

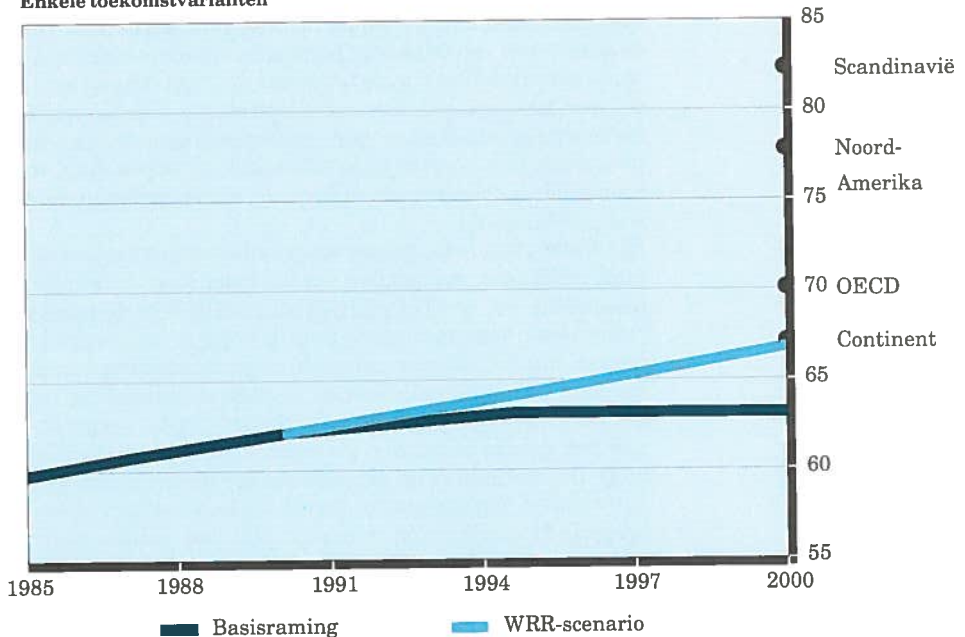
^{11]} Uitgedrukt in absolute aantallen, zou in 2000 de werkgelegenheid van vrouwen conform het OESO-niveau op circa 3 miljoen vrouwen moeten uitkomen, voor een Noordamerikaans niveau op 3,6 miljoen en voor een Scandinavisch niveau op 4,1 miljoen.

^{12]} Uitgedrukt in absolute aantallen bedroeg het arbeidsaanbod in 1990 6,4 miljoen personen. Voor 2000 voorspelt de studie van Manders 6,7 miljoen personen. De WRR-verkenning komt uit op 7,1 miljoen personen. Voor het in het jaar 2000 bereiken van een arbeidsparticipatie op OESO-niveau zou het arbeidsaanbod op 7,5 miljoen personen moeten uitkomen, voor een Noordamerikaans niveau op 8,3 miljoen personen en voor een Scandinavisch niveau zelfs op 8,8 miljoen personen. Uitgedrukt in jaarlijkse groeipercentages komt de WRR-verkenning uit op 1,1 procent. Voor het bereiken van het OESO-niveau zou dat 1,7 procent moeten zijn en voor een Noordamerikaans, respectievelijk Scandinavisch niveau 2,7 procent, respectievelijk 3,3 procent.

Figuur 3.4 Bruto arbeidsparticipatie vrouwen
Enkele toekomstvarianten



Figuur 3.5 Bruto arbeidsparticipatie totaal
Enkele toekomstvarianten



werkgelegenheid in personen, met 1,4 procent, overeenkomstig de WRR-verkenning geweest. Die periode werd echter gekenmerkt door een zeer voorspoedige conjunctuur. De vraag is of de benodigde voortgaande groei in werkgelegenheid, ook bij een conjunctureel meer neutrale ontwikkeling, door de feitelijke economische ontwikkeling teweeg zal worden gebracht. Een arbeidsparticipatiebevorderend beleid biedt hiervoor in ieder geval een alternatief. In het laatste geval behoort het zelfs tot de mogelijkheden dat het gemiddelde arbeidsparticipatieniveau van de OESO-landen wordt benaderd.

3.2.3 Een raming van de werkgelegenheid

De Macro Economische Verkenning 1990 van het CPB laat voor de periode 1991-1994 zien dat de werkgelegenheid in Nederland blijft verschuiven in de richting van de dienstensectoren¹³. Terwijl voor de landbouw (-0,75 procent), voor de energiesectoren (-0,5 procent) en voor de bouwnijverheid (-0,5 procent) een daling van de werkgelegenheid in arbeidsjaren voorspeld wordt, en voor de industrie een nulgroei, verwacht het CPB voor de diensten een sterke groei van de tertiaire (1,75 procent) en de quataire (0,75 procent) diensten¹⁴. De totale werkgelegenheidsgroei wordt geschat op 0,75 procent.

In de dienstensector wordt ongeveer 45 procent van de werkgelegenheid bezet door vrouwen. In de landbouw en industrie ligt dit onder de 20 procent. In deze laatste twee sectoren werkt 15 procent van de werknemers in deeltijd en in de diensten 36 procent¹⁵. Op grond van de huidige verhoudingen, zullen de voor de periode 1991-1994 voorspelde sectorale verschuivingen leiden tot een stijging van het aandeel van vrouwen in de totale werkgelegenheid, alsmede tot een verdere toename van deeltijdarbeid¹⁶.

Ten aanzien van de bovenstaande ramingen gelden uiteraard voorbehouden. Deze betreffen onder meer de gevolgen van de Europese economische integratie en de ontwikkelingen in Oost-Europa, alsmede conjuncturele invloeden. Voor de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid zijn verder de ontwikkeling van de loonkosten van belang, alsmede de technische ontwikkeling en de collectieve lastendruk¹⁷. De loonkostenontwikkeling is nog steeds vrij gematigd ten opzichte van het buitenland. De verdere ontwikkeling is mede afhankelijk van factoren als de ontwikkeling van vraag en aanbod, het eventuele optreden van schaarste op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt en de resultaten van tripartiet beraad en bipartiete onderhandelingen. Een gematigde ontwikkeling van de lonen is van groot belang voor een verdere groei van de werkgelegenheid. De arbeidsproductiviteit is mede afhankelijk van de investeringsactiviteiten van ondernemingen en van de technologische vernieuwing. Een voortgaande technische ontwikkeling, in alle sectoren van de economie, is medebepalend voor de economische groei en de omvang van de werkgelegenheid.

Het beslag van belastingen en premies op het nationaal inkomen is in Nederland vergeleken met andere landen hoog. Een vermindering van de collectieve lastendruk zou een belangrijke stimulans voor de marktsector betekenen. De ruimte voor lastenverlaging is op de korte termijn echter niet groot vanwege de hoogte van het financieringstekort en de omvang van de staatsschuld. Beide factoren zijn ongunstig voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse economie. Een stijging van de arbeidsparticipatie vergroot, vanwege de toename van het aantal belasting- en premiebetalers, de beleidsruimte voor de overheid. De overheid is op dit punt echter in een aantal opzichten de gevangene van zichzelf. Op een aantal terreinen kan het bedrijfsleven deze situatie doorbreken. Mogelijkheden hiervoor zijn het bieden van participatiemogelijkheden aan werklozen, herintreedsters en gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het kader van een activerend beleid. Op andere terreinen vergt een participa-

^{13]} Zie Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1990*; 's-Gravenhage, 1989. Hierin is opgenomen een macro-economische verkenning voor de periode 1991-1994.

^{14]} De cijfers zijn groeipercentages op jaarbasis van de werkgelegenheid, uitgedrukt in arbeidsjaren.

^{15]} Deze gegevens zijn afkomstig uit EUROSTAT, *Labour Force Survey 1987*; Luxembourg, 1989.

^{16]} *Macro Economische Verkenning 1990*, op. cit., blz. 177.

^{17]} Voor de langere termijn gaat het vooral om de kwaliteit van de beroepsbevolking, naar scholing en ervaring, de beschikbare technologische kennis en infrastructuur, de aanwezige economische structuur en de mate waarin deze elementen zich weten aan te passen aan veranderende omstandigheden. Zie in dit verband M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*; New York, Free Press, 1990.

tiebevorderend beleid geen financiële middelen, maar veranderingen van de institutionele regelingen.

Het nastreven van een hogere arbeidsparticipatie veronderstelt mogelijkheden voor een verdere groei van de werkgelegenheid. Deze zal vooral in de dienstensector tot stand moeten komen, als uitgegaan wordt van de veronderstelling van een nulgroei van de werkgelegenheid in de industrie en een voortgaande vermindering van werkgelegenheid in landbouw en visserij. Deze veronderstellingen sporen met de CPB-voorspelling voor de periode 1991-1994.

In opdracht van de WRR zijn door Elfring, Van der Aa en Kloosterman de werkgelegenheidsperspectieven in de dienstensector onderzocht¹⁸. Zij vergeleken de ontwikkeling van de werkgelegenheid in 22 branches van de dienstensector voor vier landen – Nederland, Bondsrepubliek Duitsland, Zweden en de Verenigde Staten¹⁹. Twee landen hiervan hebben een hoge arbeidsparticipatie (Zweden en de Verenigde Staten) en twee landen hebben een lage arbeidsparticipatie (Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland). De analyse wijst op substantiële mogelijkheden voor een groei van de werkgelegenheid in de zes branches. In gesprekken met sleutelfiguren uit deze branches zagen de onderzoekers deze vermoedens ook bevestigd.

Tabel 3.1 geeft een beeld van het aandeel van deze zes branches in de totale werkgelegenheid en van het aantal werkenden in deze branches per hoofd van de bevolking; dit laatste cijfer geeft een indicatie voor de mate van verzorging ('verzorgingsintensiteit'); hoe hoger de waarde, hoe meer mensen in een bepaalde sector emploi vinden.

Tabel 3.1 Werkgelegenheid, in personen, in perspectiefrijke branches voor vier landen*, gerangschikt naar werkgelegenheidsaandeel, 1987

	(1)				(2)			
	Aandeel in totale werkgelegenheid				Werkgelegenheid als % tot. bevolking			
	NL	D	ZWE	VS	NL	D	ZWE	VS
Detailhandel	8,9	8,8	7,4	11,6	3,3	3,7	3,8	5,4
Gezondheidszorg	7,3	5,4	11,2	7,5	2,7	2,3	5,8	3,5
Onderwijs	6,5	4,1	7,3	7,6	2,4	1,7	3,8	3,6
Zakelijke diensten	6,4	3,6	4,1	7,5	2,3	1,5	2,1	3,5
Horeca	2,4	3,8	2,1	7,0	0,9	1,6	1,1	3,3
Financiële diensten	2,3	2,4	1,7	2,6	0,8	1,0	0,9	1,2
Totaal	33,8	28,1	33,8	43,8	12,3	11,9	17,5	20,5

*NL = Nederland, D = Duitsland, ZWE = Zweden en VS = Verenigde Staten

Bron: Elfring, Van der Aa en Kloosterman, *Perspectieven voor werkgelegenheid in de dienstensector; een internationaal vergelijkende analyse*. Deze studie zal verschijnen in de reeks Werkdocumenten van de WRR; en eigen berekeningen WRR.

Uit tabel 3.1 blijkt dat Nederland en West-Duitsland qua omvang van de werkgelegenheid in de zes branches sterk onderdoen voor Zweden en de Verenigde

^{18]} Zie T. Elfring, W. van der Aa en R. Kloosterman, *Perspectieven voor werkgelegenheid in de dienstensector; een internationaal vergelijkende analyse*. Deze studie zal verschijnen in de reeks Werkdocumenten van de WRR.

^{19]} Dit onderzoek bouwt daarmee voort op T. Elfring, *Service Sector Employment in Advanced Economies: A Comparative Analysis of its Implications for Economic Growth*; Aldershot, Gower, 1990.

Staten. In laatstgenoemde landen werken er per 100 inwoners 5 tot 8 mensen meer in deze zes branches. In de Verenigde Staten springt vooral de omvangrijke werkgelegenheid in de detailhandel, de zakelijke diensten en de horeca in het oog. In Zweden is de werkgelegenheid in de gezondheidszorg meer dan twee maal zo hoog als in Nederland en West-Duitsland. Wanneer specifiek naar Nederland gekeken wordt, dan valt het lage aandeel van de werkgelegenheid in de horeca op. Ook in de gezondheidszorg ligt de werkgelegenheid beduidend lager dan in Zweden en de Verenigde Staten. De relatief grote omvang van deeltijdarbeid kon niet in dit beeld worden betrokken. Waarschijnlijk zouden de verschillen dan nog pregnanter zijn. Tenslotte blijkt uit tabel 3.1 dat de 'verzorgingsintensiteit' via arbeid in de formele sector in de twee landen met een hoge arbeidsparticipatie op één uitzondering na in alle hier weergegeven branches veel hoger is dan in Nederland en West-Duitsland.

Naast niveaucijfers zijn ook groeicijfers relevant. Tabel 3.2 biedt een beeld van de ontwikkeling van de werkgelegenheid over de periode 1973-1987. De Verenigde Staten vertonen veruit de hoogste groeicijfers. Deze zijn vooral terug te vinden in de zakelijke diensten, de horeca en de detailhandel. Ook de financiële diensten scoren relatief gunstig. Voor Nederland springt deze laatste branche er ook uit, vooral in de eerste periode. Hiernaast laten de zakelijke diensten en de gezondheidszorg redelijke groeicijfers zien, in tegenstelling tot de horeca en de detailhandel.

Tabel 3.2 Perspectiefrijke branches, gerangschikt naar werkgelegeningsgroei, 1973-1987

	Nederland		Duitsland		Zweden		Verenigde Staten	
	'73-'79	'79-'87	'73-'79	'79-'87	'73-'79	'79-'87	'73-'79	'79-'87
Zakelijke diensten	4,4	3,9	3,2	5,5	3,1	4,6	6,0	7,3
Gezondheidszorg	2,3	3,2	4,1	2,8	5,7	2,3	4,6	3,2
Financiële diensten	6,2	0,8	1,3	2,5	1,4	4,6	4,0	4,2
Horeca	1,2	2,7	0,5	4,4	0,8	3,6	5,7	3,4
Onderwijs	3,8	1,3	4,0	1,8	3,8	0,5	2,3	1,3
Detailhandel	0,8	1,1	-0,1	0,5	-0,4	-0,3	1,8	2,3
Totaal	2,8	2,2	1,9	2,4	3,1	1,8	3,8	3,4

Bron: Elfring, Van der Aa en Kloosterman, op. cit., blz. 6.

Wat betreft de *detailhandel* merken Elfring c.s. op dat Nederland een relatief kleinschalige detailhandel heeft, terwijl ook de toepassing van informatietechnologie hier nog niet ver is doorgevoerd. Dit zou in de toekomst werkgelegenheid kunnen kosten. Een toenemende arbeidsparticipatie kan daarentegen leiden tot meer aandacht voor kwaliteit en service, alsmede tot ruimere openingstijden, wat verdere groei van de werkgelegenheid mogelijk maakt. Wat per saldo de ontwikkelingen zullen zijn, is moeilijk exact aan te geven. De geringe 'verzorgingsintensiteit' van de Nederlandse detailhandel rechtvaardigt echter groeiverwachtingen.

Uitgaven voor de *gezondheidszorg* zijn sterk gecorreleerd met de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking, waarbij de inkomenselasticiteit groter is dan één. Op grond van de voor de jaren '90 te verwachten inkomensgroei valt ook een verdere toename van de uitgaven voor gezondheidszorg te verwachten. De vergrijzing van de bevolking is voor de gezondheidszorg een tweede groeibevorderende factor. Op het punt van de werkgelegenheid is er een duidelijk verschil tussen Zweden en de andere drie landen. In Zweden is sterker dan elders de nadruk gelegd op het creëren van banen in de arbeidsintensieve onderdelen van de publieke sector, waaronder de gezondheidszorg.

Bovendien zijn de inkomensverschillen binnen de gezondheidszorg in Zweden geringer dan elders. Beide factoren hebben ertoe bijgedragen dat in Zweden de groei van de werkgelegenheid groter was dan de groei van de uitgaven, terwijl dat in de andere drie landen juist andersom was.

De werkgelegenheid in het *onderwijs* wordt sterk beïnvloed door de demografische ontwikkeling en een toenemende scholingsvraag van volwassenen. Tegenover de vermindering van werkgelegenheid in het publiek gefinancierde, vooral op jongeren gerichte onderwijs, staat een toename van werkgelegenheid in het partikulier gefinancierde onderwijs voor volwassenen. Of, en in hoeverre het laatste het eerste kan compenseren valt vooralsnog niet te voorzien.

De kansen voor expansie in de *zakelijke dienstverlening* zijn in Nederland zeer gunstig. Nederland werpt zich vooralsnog met succes op als concurrerend distributieland. Vermindering van regelgeving, toenemende internationale concurrentie en economische groei zijn belangrijke factoren voor dit optimisme. Nederland volgt daarmee de ontwikkeling in de Verenigde Staten. Evenals daar zullen ook hier de verdere spreiding van informatie-technologie en de opkomst van het midden- en kleinbedrijf als afzetmarkt stimulerend uitwerken.

Bij de *horeca* lijkt, gelet op het huidige geringe werkgelegenheidsaandeel, een verdere groei van de werkgelegenheid zeker mogelijk. De combinatie van een verwachte stijging van de vraag naar horecadiensten en een beperkte ruimte tot verhoging van de arbeidsproductiviteit bieden voor de werkgelegenheid gunstige perspectieven. Dit wordt nog versterkt doordat het ontbreken van een strakke loonpariteit tussen de industrie en de horeca ook een groei in de minder productieve onderdelen van de horeca-branche mogelijk maakt. Tenslotte kan een toename van de arbeidsparticipatie, in het bijzonder van het aantal tweeverdieners, deze sector belangrijke groeikansen bieden. Een aanwijzing hiervoor is het gegeven dat tussen 1980 en 1987 zowel het aantal werkende alleenstaanden en tweeverdieners sterk toenam als de horeca-uitgaven van deze huishoudens. Elfring e.a. maken duidelijk dat in 1987 bestedingen ter waarde van circa 2,6 miljard gulden, ruim een kwart van de horeca-omzet, op beide factoren zijn terug te voeren.

De werkgelegenheidsontwikkeling in de *financiële diensten* is onzeker. Tegenover positieve ontwikkelingen als nieuwe vormen van dienstverlening en de Europese integratie, die voor deze sector verstrekkende consequenties heeft, staan de snelle toepassing van informatietechnologie en de gaande fusiebeweging van banken en andere financiële instellingen, welke naar verwachting tot een sanering van het filiaalbestand zal leiden. Vooralsnog lijkt de continuering van de huidige werkgelegenheidsomvang in deze sector de op dit punt meest gunstige toekomstverwachting.

Elfring c.s. concluderen dat de werkgelegenheidsvooruitzichten voor de zes branches redelijk tot goed te noemen zijn. Dit valt vooral terug te voeren op de verwachting dat het kwaliteitsaspect in de dienstverlening steeds belangrijker zal worden. Kwaliteitsverhoging, in de vorm van kortere wachttijden, betere service, meer persoonlijk advies en dienstverlening buiten de gebruikelijke kantoor tijden, vergt over het algemeen meer personeel. De verwachting is dat afnemers de prijs hiervoor zullen willen betalen. Anderzijds is het onduidelijk in welke mate productiviteitsverbeteringen, bijvoorbeeld via toepassing van informatietechnologie, de werkgelegenheid negatief zullen beïnvloeden.

De werkgelegenheid in de arbeidsintensieve *quartaire sector*, waartoe ook de gezondheidszorg en het onderwijs behoren, zal de komende jaren worden beïnvloed door de financiële ruimte voor de overheid. Deze wordt mede bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Verder zal in de komende jaren de

behoefte aan quartaire diensten toenemen ten gevolge van de veroudering van de bevolking. Ten dele is er ook een trendmatig effect. Met trendmatig effect wordt bedoeld de invloed van trendmatige ontwikkelingen als de stijgende deelneming aan het onderwijs, technologische ontwikkelingen in de zorgsectoren, toenemende criminaliteit en meer vrije tijd en mobiliteit. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft zowel de omvang van het demografisch als van het trendmatig effect voor de jaren '90 berekend. Tabel 3.3 geeft de verwachte gemiddelde jaarlijkse groeipercentages van het volume van finale diensten in de quartaire sector. Deze verwachtingen zijn voorts uitgesplitst naar financieringsbron.

Tabel 3.3 Demografische en trendmatige ontwikkelingen in het gebruik van finale diensten in de quartaire sector

	demografisch effect		trendmatig effect	totaal effect
	1989-1993	1993-2000	1989-2000	1989-2000
Volume finale diensten	0,4	0,6	0,4	0,9
waarvan				
financiering via*:				
overheid	-0,1	0,4	0,6	0,8
sociale fondsen	1,0	0,7	0,2	1,0

* Voorzieningen onderscheiden naar voornaamste financieringsbron

Bron: WRR, op basis van: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum kwartaire sector 1989-1993*; Cahier nr. 71, Rijswijk, 1989, blz. 31.

Uit tabel 3.3 blijkt dat het demografisch effect in de jaren na 1993 iets toeneemt ten opzichte van de daaraan voorafgaande periode. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de daling in het aantal leerlingen en studenten tot stilstand komt, waardoor de neerwaartse effecten hiervan voor het onderwijs wegebben. Het opwaarts effect van de vergrijzing op de uitgaven voor ouderenzorg wordt geleidelijk minder; het zakt in de komende jaren van 2,2 procent per jaar naar 1,6 procent. De afzwakking van de bevolkingsgroei zorgt voor een vermindering van de groei op grond van het demografisch effect bij voorzieningen met een niet-leeftijdsspecifiek gebruik²⁰. In de cijfers voor het trendmatig effect komen de beleidsbeslissingen uit de afgelopen jaren mede tot uiting. Als gevolg van bezuinigingen is het trendmatig effect bij de ziekenhuizen en specialisten, bij de zorg voor ouderen en jeugdigen en bij de sociale zekerheid negatief. Over het geheel genomen echter bedraagt het trendmatig effect, mede door de sterke groei in de jaren '70, nog 0,4 procent per jaar.

De demografische effecten leiden tot een groei van de werkgelegenheid van bijna 4000 arbeidsjaren per jaar. Het trendmatig effect op de werkgelegenheid levert een groei op van ruim 9000 arbeidsjaren per jaar. Daarbij moet bedacht worden dat de werkgelegenheid in de betreffende sectoren de laatste jaren sterker is gestegen dan het arbeidsvolume. Dit komt omdat er steeds meer in deeltijd wordt gewerkt. De trend naar een toename van deeltijdarbeid zal zich naar verwachting de komende jaren voortzetten, zeker bij een over het geheel stijgende participatiegraad²¹. De werkgelegenheidstoename in personen zal dan beduidend groter kunnen zijn dan de werkgelegenheidstoename in arbeidsjaren.

^{20]} Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum kwartaire sector 1989-1993*; Cahier nr. 71, Rijswijk, 1989, blz. 30.

^{21]} Zie in dat verband ook *Macro Economische Verkenning 1990*; op. cit., blz. 177.

Een stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen heeft ook specifieke consequenties voor de quartaire sector. Hierdoor zal het aanbod van informele (vrijwillige of huishoudelijke) verzorgende arbeid afnemen. Een goed voorbeeld is de informele thuishulp, met name aan ouderen. Een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen zal zo leiden tot een groeiende behoefte aan professionele thuishulp of leiden tot een grotere druk op, eveneens professionele, intramurale voorzieningen.

Een toenemende arbeidsparticipatie zal ook in de sfeer van kinderopvang leiden tot een stijging van de vraag naar betaalde zorg. Met de voorgenomen extra uitgaven aan kinderopvang voor de komende jaren kunnen ruim 8500 arbeidsjaren werkgelegenheid gecreëerd worden. Bij een verdere intensivering van het beleid op dit terrein, zoals voorgesteld in hoofdstuk 5, zal ook de bijbehorende werkgelegenheid hoger uitvallen.

Welke werkgelegenheidsontwikkeling valt er, resumerend, voor de jaren '90 te verwachten? In tabel 3.4 wordt een prognose van de werkgelegenheidsontwikkeling tot 2000 geschetst, op basis van de werkgelegenheidssituatie in 1989 en verwachte groeicijfers voor de periode 1989-2000²². Vooral de tertiaire diensten worden hierbij als kansrijk beoordeeld. De groeicijfers zijn mede gebaseerd op de eerder genoemde middellange termijn prognose van het CPB, die golden voor de periode 1991-1994, de prognose voor de quartaire sector van het SCP en de meer kwalitatieve beschouwingen van Elfring, Van der Aa en Kloosterman.

Tabel 3.4 Geprognosticeerde werkgelegenheid voor 2000

	bedrijfsklasse	Werkgelegenheid 1989		Veronderstelde groei		Werkgelegenheid 2000	
		arb.jr.	pers.	arb.jr.	pers.	arb.jr.	pers.
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Landbouw	0	267	280	-0,75	-0,75	246	258
Industrie	2/3	936	983	0,0	0,0	936	983
Energie/Bouwnijverheid	1, 4 en 5	418	439	-0,5	-0,5	396	416
Tertiaire diensten	6, 7 en 8	1750	2275	1,5	2,0	2061	2829
Quartaire diensten	9	788	1261	1,0	1,6	879	1502
Overheid		740	962	0,0	0,4	740	1014
Totaal		4899	6200	0,7	1,1	5258	7002

Bron: (1) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen 1989*; Voorburg, 1990, blz. 98

(2) Berekend met behulp van de P/A-ratio's, als terug te vinden in voetnoot 22.

(3) Mede gebaseerd op *Macro Economische Verkenning 1990*, op. cit., blz. 173

(4) Mede gebaseerd op *Macro Economische Verkenning 1990*, op. cit., blz. 177

(5) en (4): Gemiddelde groeicijfers op jaarbasis

(6) Berekend uit (1) en (3)

(6) Berekend uit (2) en (4)

De werkgelegenheid in de landbouw, industrie en bouwnijverheid zal naar verwachting op zijn best constant blijven. Een toename lijkt alleen in de sfeer van de diensten mogelijk. Bij de werkgelegenheid in personen stijgt het aandeel van de diensten van 72 procent naar 76 procent, bij die in arbeidsjaren van 67 procent naar 70 procent. In absolute zin stijgt de werkgelegenheid in personen

^{22]} Voor de omzetting van werkgelegenheid in arbeidsjaren naar die in personen, zijn schattingen gemaakt voor de sectorale P/A-ratio's. Voor de landbouw, industrie, energie en bouwnijverheid is de waarde 1,05 genomen, voor de tertiaire diensten en de overheid 1,3 en voor de quartaire diensten 1,6. Het gewogen gemiddelde komt uit op 1,27, wat overeenkomt met de feitelijke waarde.

van 6,2 naar 7,0 miljoen mensen, een stijging met ongeveer 800.000. De werkgelegenheid in arbeidsjaren neemt dan toe van 4,9 naar 5,3 miljoen, een stijging met ongeveer 400.000. De groei van de werkgelegenheid met 800.000 personen komt goed overeen met de WRR-verkenning van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod eerder in dit hoofdstuk. Deze kwam uit op 755.000 personen.

De toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid hangt in belangrijke mate af van de omvang en de kwaliteit van het arbeidsaanbod. Elk aanbod schept tot op zekere hoogte zijn eigen vraag. Van een groeiend arbeidsaanbod kan een zelfstandige impuls uitgaan op de omvang van de werkgelegenheid, die des te sterker is naarmate het aanbod beter is gekwalificeerd voor de mogelijkheden die de arbeidsmarkt op een bepaald moment biedt. Omgekeerd geldt dat een stijging van de vraag naar arbeid leidt tot een stijging van het arbeidsaanbod. Deze relaties zijn van groot belang voor het effect van de beleidsaanbevelingen in de hoofdstukken 4 en 5. Vooralsnog kan hier worden geconcludeerd dat een toename van de arbeidsparticipatie zoals geïndiceerd in de vorige paragraaf, geleet op de mogelijkheden die de economische vraagzijde biedt, zeker als realistisch valt te beschouwen.

3.3 Sociale en culturele factoren

3.3.1 Inleiding

Vrijkomende banen kunnen zowel worden bezet door schoolverlaters, werknemers die van baan veranderen, verborgen werklozen (herintreedsters, een deel van de AAW-/WAO-ers) en werklozen. Voorzover de in een bepaalde periode per saldo vrijkomende banen door werklozen worden bezet, is er geen direct effect op het arbeidsaanbod en de bruto participatiegraad. Naarmate deze vrijkomende banen worden bezet door werknemers die van baan veranderen, komen andere banen vrij. Deze bieden kansen aan de andere groepen. Naarmate verborgen werklozen deze kansen benutten, nemen het arbeidsaanbod en de bruto participatiegraad toe.

Gelet op de toekomstige ontwikkeling van de netto participatiegraad – en dat is in dit rapport de relevante variabele – geldt dat de toetreding tot het arbeidsproces van zowel schoolverlaters, als van 'officiële' en 'verborgen' werklozen, de netto participatiegraad vergroot. Omgekeerd verlagen de werkenden die het arbeidsproces verlaten vanwege pensioen, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid de voornoemde indicator. Het saldo van toe- en uitreders vormt de mutatie van de netto participatiegraad. Dit saldo wordt onder meer beïnvloed door de kwalificaties van het arbeidsaanbod. Hiernaast ondergaat de netto participatiegraad de invloed van sociaal-culturele factoren, zoals de onderwijspreferenties van ouders en leerlingen, individualiseringsprocessen, de aspiraties van vrouwen en ouderen met betrekking tot betaalde arbeid en meer in het algemeen de attitudes ten opzichte van betaalde arbeid.

3.3.2 Werkloosheid

Onder het arbeidsaanbod (de beroepsbevolking) worden zowel werkenden als werklozen verstaan. Nadat een omvangrijke vervuiling was geconstateerd in de bestanden van de arbeidsbureaus (GAB's), die de werkloosheid registreren, zijn er vanaf 1987 meerdere werkloosheidscijfers in zwang geraakt ²³.

^{23]} Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van de arbeidsbureaus*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 1986.

H. Detmar en B. Dekker, *Het werkloosheidscijfer nader onderzocht*; 's-Gravenhage, 1987.

H. Detmar en B. Dekker, *Het werkloosheidscijfer opnieuw beschouwd*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 1987.

Op basis van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS is een werkloosheidscijfer geconstrueerd, dat de geregistreerde werkloosheid (GWL) wordt genoemd. Met ingang van 1 januari 1989 is dit als het officiële werkloosheidscijfer aangemerkt. Het betreft alle bij een arbeidsbureau ingeschreven personen die volgens eigen opgave in de EBB voldoen aan de criteria van werkloosheid. Als definitie geldt zowel voor het GWL-cijfer als voor het BZB-cijfer dat werkloos is degene die geen betaald werk verricht en direct beschikbaar is voor een baan van 20 uur of meer. 'Direct beschikbaar' wil zeggen dat men binnen twee weken beschikbaar moet zijn om een betaalde baan te aanvaarden en dat men in die zin blijk geeft van de wens om te werken, door zich als werkzoekend bij het arbeidsbureau te laten registreren. Bovendien moet de gezochte baan een omvang hebben van tenminste 20 uur per week. Het officiële werkloosheidscijfer (GWL) biedt een betrouwbaarder beeld van de werkloosheid dan het BZB-cijfer, omdat het probleem van de bestandsvervuiling er mee is opgelost. Vanwege de bestandsvervuiling zal de publikatie van het BZB-cijfer waarschijnlijk ook worden gestaakt. Evenals het BZB-cijfer is het officiële werkloosheidscijfer wel selectief, omdat (actief) werkzoekenden zonder baan die zich niet bij een arbeidsbureau hebben gemeld niet worden meegeteld en omdat een baan van tenminste 20 uur moet worden gezocht.

De voornoemde beperkingen gelden niet voor het werkloosheidscijfer van het Centraal Planbureau, dat Werkzoekenden zonder baan (WZB) heet. De definitie hiervan is conform de richtlijnen van de Internationale Arbeidsorganisatie. Werkloos zijn degenen die geen betaald werk verrichten, binnen twee weken beschikbaar zijn voor een baan en gedurende de afgelopen vier weken naar werk hebben gezocht. Een aanmelding bij het arbeidsbureau is een indicatie van actief zoekgedrag, maar ook andere activiteiten kunnen hiervan een indicatie zijn. In het WZB-cijfer van het CPB komt de beperking dat naar een baan van tenminste twintig uur moet worden gezocht niet voor. Ook degenen die naar een kleine deeltijdbaan zoeken worden, indien zij aan de overige criteria voldoen, als werkloos meegeteld. Zo zocht bijna 20 procent van de 610.000 (WZB-)werklozen in 1988 werk voor minder dan 20 uur per week.

In het rapport 'Activerend Arbeidsmarktbeleid' stelde de WRR in 1987 dat het verschijnsel werkloosheid niet met één algemeen geldend en absoluut cijfer kan worden aangegeven. Naast een officieel werkloosheidscijfer werden ook twee andere indicatoren van de werkloosheidsomvang nuttig geacht. Ten eerste het aantal ontvangers van een werkloosheidsuitkering en ten tweede het aantal gedeeltelijk werklozen, dat wil zeggen deeltijdwerkers die op zoek zijn naar een full-time baan (of een grotere deeltijdbaan).

Gegevens over werkloosheidsuitkeringen (WW, WWV en Rww) zijn afkomstig van bedrijfsverenigingen en gemeenten (sociale diensten). Het aantal ontvangers van een werkloosheidsuitkering overtreft het officiële werkloosheidscijfer. Het verschil berust op het feit dat een deel van de ontvangers van een werkloosheidsuitkering een (deeltijd)baan heeft, niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, een baan van minder dan 20 uur per week zoekt of niet is ingeschreven bij een arbeidsbureau. De laatste groep betreft voor een belangrijk deel werklozen ouder dan 57,5 jaar die vrijgesteld zijn van de verplichting zich voor hun werkloosheidsuitkering bij een arbeidsbureau in te schrijven²⁴.

Een ruimer begrip is de 'niet-werkzame beroepsbevolking'. Gegevens hierover zijn gebaseerd op de EBB en zijn vanaf 1987 beschikbaar. De niet-werkzame beroepsbevolking betreft (a) alle personen zonder werk die actief zoeken naar betaald werk en daarvoor ook direct beschikbaar zijn, (b) de niet-werkenden met een werkloosheidsuitkering die niet actief zoeken, (c) personen zonder

²⁴] I. van Gils, J.G.J. Thijssen, 'Werkloosheidsuitkeringen, ingeschreven personen bij een arbeidsbureau en geregistreerde werklozen', *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*; CBS, 1989 nr. 6.

die een baan hebben aanvaard maar nog niet met de werkzaamheden zijn begonnen²⁵.

Gegevens over het aantal gedeeltelijk werklozen zijn eveneens aan de EBB te ontleen. In 1989 waren er circa 380.000 mensen met een wekelijkse arbeidsduur van minder dan 34 uur die meer uren wensten te werken. Van alle werkenden wilden er circa 560.000 mensen meer uren werken. Hiertegenover staat dat circa 600.000 mensen minder uren zouden willen werken²⁶.

Tabel 3.5 Werkloosheidscijfers

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	x 1000 personen					
BZB (arbeidsbureaus/Sozawe)	711	685	682	658	630*	
GWL (CBS/EBB)	-	450	433	390	350*	340*
WZB (CPB/EBB)	635	622	610	560	510*	495*
Werkloosheidsuitkeringen			625	604	580*	565*
Niet-werkzame beroepsbevolking (CBS/EBB)	-	728	724	678		

Bron: CBS, CPB, Sozawe

* Raming

Uit tabel 3.5 blijkt dat er gedurende de tweede helft van de jaren '80 een gestage vermindering van het aantal werklozen plaatsvond. Desalniettemin is het aantal werklozen nog steeds bijzonder groot. In 1989 is 9,2 procent van de beroepsbevolking werkloos (WZB-cijfer) en heeft 9,9 procent een werkloosheidsuitkering (volgens opgave van de uitkeringsverstrekende instanties).

Een groot deel van de werklozen is langdurig werkloos. De samenstelling van de werkloosheid naar duur van inschrijving staat vermeld in tabel 3.6.

Tabel 3.6 Werkloosheid naar duur van inschrijving, 1989

	GWL	BZB
	x 1000	
< 1 jaar	173 (44%)	311 (49%)
1-2 jaar	70 (18%)	106 (17%)
2-3 jaar	42 (11%)	60 (10%)
> 3 jaar	105 (27%)	153 (24%)
totaal	390 (100%)	630 (100%)

Bron: CBS, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*; 1990.

Uit tabel 3.6 blijkt dat iets minder dan de helft van de werklozen korter dan een jaar werkloos is. Afhankelijk van het werkloosheidscijfer zijn er 215.000 à 320.000 mensen langer dan een jaar werkloos. Ongeveer een kwart van alle werklozen is langer dan drie jaar werkloos. Afhankelijk van het werkloosheidscijfer gaat het in 1989 om 105.000 à 153.000 personen.

Uit onderzoek blijkt dat langdurig werklozen niet geheel kansloos zijn op de arbeidsmarkt. Van degenen die eind 1986 langer dan twee jaar werkloos waren, had 39 procent twee jaar later betaald werk (van tenminste 5 uur per week, gedurende minimaal twee maanden) verricht. Eenderde deel hiervan

^{25]} Zie ook: CBS, 'Sociale kerncijfers', *Mens en maatschappij*; 1990 nr. 2, biz. 204-209.

^{26]} CBS, *Enquête beroepsbevolking 1989*; Voorburg/Heerlen 1990, biz. 38.

was inmiddels wederom werkloos. De gemiddelde werkloosheidsduur van de herintreders bedroeg 4 jaar en 3 maanden. Factoren als lichamelijke of persoonlijke problematiek, hogere leeftijd, werkloosheidsduur en allochtone herkomst verminderen de kans op herintreding²⁷.

Gelet op de toekomstige ontwikkeling van de werkloosheid is het arbeidsmarktbeleid een belangrijke factor. Hiermee kunnen werklozen mogelijkheden geboden worden om via scholing en/of werkervaringsmogelijkheden in het arbeidsbestel terug te keren (zie verder hoofdstuk 4). Een effectief activerend arbeidsmarktbeleid kan na verloop van tijd resulteren in een naar elkaar toegroeien van de bruto en de netto arbeidsparticipatie. Zo'n beleid is niet direct van invloed op de bruto participatiegraad. Wel kunnen de specifieke participatiemogelijkheden, zoals werkervaringsplaatsen en plaatsen in banenpools, tot een hogere netto arbeidsparticipatie leiden, voorzover met deze plaatsen geen reguliere arbeid wordt verdrongen. Dit geldt ook voor de plaatsen in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).

3.3.3 Arbeidsongeschiktheid

Nederland kent een in vergelijking met andere landen hoge arbeidsproductiviteit per werknemer. Gedurende de afgelopen decennia is, waarschijnlijk mede hierdoor, een groot aantal werknemers via arbeidsongeschiktheidsregelingen uit het arbeidsproces verdwenen. Dit proces gaat onverminderd voort. Ook hebben reorganisaties en bedrijfssluitingen, vooral in de tweede helft van de jaren '70 en het begin van de jaren '80, geleid tot een groot beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voorts zijn er opmerkelijk veel werknemers uit de overheidssector in arbeidsongeschiktheidsregelingen terecht gekomen. De relatieve aantrekkelijkheid van de arbeidsongeschiktheidsregelingen ten opzichte van de werkloosheidsregelingen en het gebrek aan alternatieven voor werknemers in de sfeer van nieuwe kansen op de arbeidsmarkt, al dan niet bevorderd via wederkerend onderwijs of een activerend arbeidsmarktbeleid, zijn tenslotte mede debet aan de grote toeloop tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Mogelijkheden voor oudere werknemers om een stapje op de carrière ladder terug te doen worden in Nederland in de meeste gevallen door institutionele regelingen belemmerd. Volgens een recente prognose dreigt Nederland in 1993 zijn miljoenste arbeidsongeschikte te kunnen begroeten (zie verder hoofdstuk 5).

Al vroeg werd onderkend dat een deel van de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering mogelijkheden heeft tot het verrichten van betaald werk. Midden jaren '70 was de bovenverwachting hoge stijging van het volume WAO-uitkeringsgerechtigden voor de Sociale Verzekeringsraad aanleiding om opdracht te geven tot het zogenaamde 'Determinantenonderzoek WAO'. Beoogd werd een antwoord te krijgen op de vraag welke beïnvloedbare en andere factoren de toetreding tot het WAO-uitkeringsregime bepalen²⁸. Daartoe werd een aantal steekproef-onderzoeken gehouden onder verschillende populaties WAO-verzekerden. In de jaren '80 zijn er diverse tussentijdse verslagen en deelrapporten gepubliceerd. Het onderzoek is in 1987 afgerond.

Een van de uitkomsten was de bevestiging van het vermoeden dat veel WAO-toetreders evenzeer in sociaal-economische als in medische zin gehandicapt zijn. De onderzoekers concludeerden dat, afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen, 29 à 49 procent van de WAO-toetreders van 1980 bij hun toetreden tot de regeling in staat zouden zijn geweest passend werk te verrichten.

^{27]} P.A. Donker van Heel, *Nooit meer aan het werk?*; OSA-Werkdocument W63, 's-Gravenhage, 1989.

^{28]} H. Emanuel, 'Het Determinantenonderzoek WAO', voordracht tijdens NVVG-studiemiddag 20-3-1986, *Tijdschrift voor Verzekeringsgeneeskunde*; 24 oktober 1986, blz. 152-156.

Na verloop van tijd zou zelfs 53 à 71 procent van degenen die in 1980 tot de WAO toetraden hiertoe in staat moeten worden geacht. De onderzoekers constateerden dat sprake was van een schril contrast met het feitelijk herstelpatroon in de periode 1969-1979, en verbonden daaraan de conclusie dat er een substantiële hoeveelheid arbeidscapaciteit in de WAO schuil gaat. Bij deze schattingen is overigens geabstraheerd van de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt om (resterende) arbeidscapaciteit te benutten ²⁹.

Deze bevindingen van het Determinantenonderzoek zijn door de regering gebruikt als argument voor de herziening van de WAO in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid. Met ingang van 1 januari 1987 is de verdiscontering van werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsregelingen afgeschaft. In het nieuwe stelsel krijgen mensen voor het deel dat zij werkloos zijn een werkloosheidsuitkering. WAO-uitkeringsgerechtigden jonger dan 35 jaar worden binnen twee jaar herkeurd, en deze herkeuring kan tot een bijgesteld arbeidsongeschiktheidspercentage leiden ³⁰.

De hooggespannen verwachtingen aangaande het effect van de afschaffing van de zogeheten 'verdisconteringsbepalingen' in de arbeidsongeschiktheidswetgeving zijn vooralsnog niet uitgekomen. In contrast met de oorspronkelijke raming (50 procent verborgen werkloosheid) werd in 1987 en 1988 bij nieuwe WAO-toetredingen slechts een effect van 10 procent gerealiseerd ten opzichte van het laatste jaar voor de stelselherziening (1986). Volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn er geen indicaties dat dit effect na 1988 nog zal toenemen. Deze ontwikkeling is voor de verantwoordelijke bewindslieden aanleiding geweest over te gaan tot bijstelling van het aanvankelijk geraamde niveau van 50 procent verdisconteerde werkloosheid naar 10 procent structureel ³¹.

Een afgeronde verklaring voor de sterke afwijking tussen de raming en de realisering is vooralsnog niet te geven. Een mogelijkheid is dat het kabinet naar aanleiding van het Determinantenonderzoek de beleidsmogelijkheden te optimistisch heeft ingeschat. De raming van 50 procent verborgen werkloosheid is gebaseerd op cijfers van het Determinantenonderzoek die betrekking hebben op 1980, een jaar waarin vanwege de werkgelegenheidssituatie op grond van de toegestane verdiscontering van de kansen op de arbeidsmarkt wellicht tot een hogere inschatting van de mate van arbeidsongeschiktheid werd overgegaan dan in 1986, een jaar met een veel gunstiger werkgelegenheidssituatie. Ook is denkbaar dat de uitvoerende instanties van de AAW/WAO bij de vaststelling van het arbeidsongeschiktheidspercentage van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten tot op heden nog te weinig inspelen op de regelgeving sinds de stelselherziening. Het is te vroeg om te stellen dat het onderzoek naar de verborgen werkloosheid in de AAW/WAO er helemaal naast heeft gezeten. Er moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het geleidelijk tot stand komen van een minder royale uitvoeringspraktijk. Het veranderende klimaat waarbinnen de arbeidsongeschiktheidsregelingen op het ogenblik functioneren en de toenemende pressie van de politiek en de sociale partners om het volume van de AAW/WAO te beperken, kunnen daar wellicht ook toe bijdragen. Voorts zijn de beleidsmogelijkheden nog lang niet uitgeput (zie hoofdstuk 5).

3.3.4 Opleiding

Onderwijs en volwasseneneducatie zijn van groot belang voor de toekomstige economische groei en werkgelegenheid. Het Nederlandse arbeidsbestel lijkt

^{29]} Sociale Verzekeringsraad, *Determinantenonderzoek WAO, Eindrapportage*; Rapport R 87/3, Zoetermeer, 1987, blz. 67-73 en 92-93.

^{30]} Nieuw stelsel sociale zekerheid 1 januari 1987 van kracht', *Nederlandse Staatscourant*; nr. 215, 6 november 1986, blz. 1 en 5.

^{31]} Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1990*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 11-13.

steeds kennisintensiever te worden, zij het dat dit moeilijk met enkele simpele indicatoren is aan te tonen. Door technische en wetenschappelijke ontwikkelingen veroudert kennis en kunde snel. Mede hierdoor verandert het sectorale patroon van de werkgelegenheid. Er verdwijnen beroepen en er ontstaan nieuwe beroepen; aan bestaande beroepen worden nieuwe eisen gesteld; dit zijn overigens niet altijd hogere eisen. Onderwijs en volwasseneneducatie, in het bijzonder de om- en bijscholing, moeten deze transformaties mede mogelijk maken. Gesteld kan worden dat, naarmate het arbeidsaanbod beter is gekwalificeerd voor de mogelijkheden die de economie op een bepaald moment biedt, hierdoor ook de vraag naar arbeid – en daarmee de kansen op werk – positief wordt beïnvloed.

De arbeidsparticipatie van volwassenen hangt sterk samen met het opleidingsniveau. Tabel 3.7 geeft hiervan een beeld voor het jaar 1985.

Tabel 3.7 Participatiegraden naar opleidingsniveau, 1989

opleidingsniveau	netto participatiegraad*		
	mannen	vrouwen	totaal
lager/basisonderwijs	59	24	39
MAVO/LBO	84	44	62
HAVO/VWO/MBO	88	60	75
HBO	89	70	80
WO	90	80	87
totaal	83	49	66

* De netto participatiegraad is hier gedefinieerd als de werkzame beroepsbevolking gedeeld door de bevolking van 15-64 jaar, minus scholieren. Hierdoor vallen de cijfers voor het totaal anders uit dan die welke elders in dit rapport worden genoemd.

Bron: A. van Bastelaer en S. Loozen, 'Het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking: uitkomsten van de Enquête Beroepsbevolking 1988 en 1989'; *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistieken*; CBS, 1990, nr. 4.

Zowel voor mannen als voor vrouwen geldt dat de participatiegraad hoger is naarmate het opleidingsniveau hoger is. Dit verband geldt bovendien voor alle leeftijdsgroepen³². Opmerkelijk is de zeer lage arbeidsparticipatie op het laagste opleidingsniveau bij zowel mannen als vrouwen. De werkloosheid is juist hier geconcentreerd.

In andere OESO-landen is er een zelfde verband tussen opleidingsniveau en arbeidsparticipatie. Opmerkelijk is dat de OESO constateert dat, naarmate de arbeidsparticipatie hoger ligt, de invloed van het onderwijsniveau afneemt. Zo ligt in Zweden de netto arbeidsparticipatie voor alle onderscheiden opleidingsniveaus voor zowel mannen als vrouwen boven de 80 procent³³.

In zijn arbeidsaanbodraming onderscheidt Manders (zie ook paragraaf 3.2.2) opleidingsniveaus en -richtingen, in totaal 11 categorieën. De raming van de participatiegraden van groepen van de potentiële beroepsbevolking, getypeerd naar leeftijd, geslacht en opleiding, berust op een extrapolatie van de cijfers van 1979-1985. De raming van de potentiële beroepsbevolking is gebaseerd op het SKILL-model. Dit model beschrijft de stromen in en uit het onderwijs, alsmede de grootte van de schoolgaande bevolking. De ontwikkeling van de poten-

^{32]} Er is slechts één nauwelijks noemenswaardige uitzondering: de participatiegraad van mannen in de leeftijd van 60-64 jaar met een opleiding op het niveau van hbo/wo is 0,4 procentpunt lager dan die van de mannen van dezelfde leeftijd met een middelbare opleiding.

^{33]} OESO, *Employment outlook 1989*; Parijs 1989, hoofdstuk 2.

tiële beroepsbevolking naar opleidingsniveau en -richting wordt bepaald door rekening te houden met de instroom van schoolverlaters en de uitstroom vanwege het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Deze werkwijze kan op twee manieren tot een onderschatting van het toekomstig arbeidsaanbod leiden.

De eerste hangt samen met de oververtegenwoordiging van recessiejaren in de periode die de basis vormt voor de raming van het toekomstig arbeidsaanbod (1979-1985). Deze recessie heeft onder meer geleid tot een aanzienlijke mate van verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden³⁴. Uit onderzoek dat de SEO ten behoeve van dit rapport heeft verricht blijkt dat verreweg de belangrijkste oorzaak van het verlies aan werkgelegenheid voor laaggeschoolden in de jaren 1979-1985 is dat aan veel banen hogere opleidingseisen werden gesteld, zonder dat de aard van de werkzaamheden sterk veranderde. Daarnaast nam de werkgelegenheid voor laaggeschoolden ook af door de daling van de totale werkgelegenheid en door veranderingen in de bedrijfstak- en de beroepenstructuur. De vermindering van de werkgelegenheid voor de laagst geschoolden is in de genoemde periode slechts voor een gering deel toe te schrijven aan het verdwijnen van voor deze groep passende banen, en voor meer dan 80 procent aan verdringing. Het ongeschoolde werk is dus wel in omvang afgenomen, maar niet in de mate die op grond van de daling van het aantal werkenden met het laagste opleidingsniveau mocht worden verwacht³⁵.

Een voortgaande groei van de werkgelegenheid is een noodzakelijke voorwaarde voor de omkering van het verdringingsproces. De kansen op werk voor laaggeschoolden nemen toe indien hoger geschoolden op hun eigen niveau werk vinden. Dit laatste vereist uiteraard wel dat de hoger geschoolden hun kennis en vaardigheden die voor het eigen niveau vereist zijn hebben behouden, dan wel de gelegenheid krijgen deze via scholing weer op te frissen en te actualiseren. In het geval van een daadwerkelijke omkering van het verdringingsproces kan ook extra arbeidsaanbod worden gemobiliseerd (verborgen werklozen) en kunnen de participatiegraden op de laagste opleidingsniveaus sterker oplopen dan in de arbeidsaanbodraming van Manders wordt voorzien.

De arbeidsaanbodraming van Manders is, ten tweede, mogelijk ook te voorzichtig omdat hierin geen rekening gehouden kan worden met de rol van verschillende vormen van volwasseneneducatie. Verschillende onderdelen hiervan, met name op het deel terrein van de beroepsgerichte scholing, bieden een aanvulling op en vormen soms ook een functioneel equivalent voor reguliere schoolse opleidingen. De betekenis van andere deel terreinen van de volwasseneneducatie, zoals de basiseducatie en het vormings- en ontwikkelingswerk, is in veel gevallen voorwaardenscheppend voor een beroepskwalificatie. Naarmate op het terrein van de volwasseneneducatie een activerender en effectiever beleid wordt gevoerd, zal dit na verloop van tijd ook zijn weerslag kunnen krijgen op het arbeidsaanbod. Immers, niet alleen investeringen in onderwijs, maar ook investeringen in volwasseneneducatie genereren 'menselijk kapitaal', dat zich zal willen terugverdienen.

Gelet op de eerder in dit hoofdstuk geschetste WRR-verkenning van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de jaren negentig (figuur 3.5), kan gesteld worden dat deze realistischer zal blijken naarmate door processen van 'ontdringing' de netto en bruto participatiegraden van groepen op de laagste opleidingsniveaus toenemen. Het ontstaan van een adequate infrastructuur op het terrein van de volwasseneneducatie kan een zelfde functie vervullen (zie paragraaf 4.4).

³⁴] C. Teulings, *Conjunctuur en kwalificatie*; Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam 1990.

³⁵] H.D. Webbink, C.N. Teulings en P. Tang, *De werkgelegenheid voor laaggeschoolden 1979-1985*; WRR-Werkdocument W45, 's-Gravenhage, april 1990.

3.3.5 Individualisering

De arbeidsparticipatie hangt samen met de samenstelling van de bevolking naar huishouden. Beperken we ons eerst tot de potentiële beroepsbevolking, dan kan worden verondersteld dat alleenstaanden zelf door arbeid in hun levensonderhoud voorzien, tenzij ze vermogend zijn, dan wel wanneer ze door ziekte, gebrek of werkloosheid geen arbeid kunnen verrichten. Hetzelfde geldt voor de meeste volwassen leden van het groeiend aantal zogeheten 'niet-gezins-' en 'overige huishoudens'. Van echtparen met kinderen zal, afgezien van de bovengenoemde uitzonderingssituaties, tenminste één partner betaald werk verrichten. Hetzelfde geldt voor (echt)paren zonder kinderen; hier komen echter veel meer tweeverdieners voor. Een groot deel van de alleenstaande ouders verricht geen betaalde arbeid.

Naarmate het aantal huishoudens met kinderen vermindert ten opzichte van het totale aantal huishoudens en naarmate het aantal alleenstaanden toeneemt ten opzichte van het aantal overige huishoudens, valt, onder een gelijkblijvende demografische samenstelling van de bevolking, een toename van de arbeidsparticipatie te verwachten. Dit soort veranderingen zijn kenmerkend voor het individualiseringsproces.

De onderstaande tabel geeft een beeld van ontwikkeling in de tijd van de verschillende typen huishoudens.

Tabel 3.8 Huishoudens naar samenstelling 1970 – 1987 (in procenten)

	1960	1970	1980	1987	1988
Eénpersoonshuishoudens	12	17	21	28	29
Echtparen zonder kinderen	23	24	23	22	-
Echtparen met kinderen	57	53	44	37	-
Eénoudergezinnen	6	5	6	7	-
Niet-gezins- en overige huishoudens	2	1	6	6	-
Totaal(x 1000)	3130	3890	4911	5711	5814
	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Nota Inkomensbeleid 1990; Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21307, nrs.1-2, blz. 10/11.

Onder *niet-gezins* huishoudens wordt verstaan: meerpersoonshuishoudens anders dan een gezin; ongehuwd samenwonenden. Onder een *gezin* wordt hier verstaan: een echtpaar met of zonder kinderen en éénoudergezin. *Overige huishoudens* zijn: gezinshuishoudens met andere, niet tot het gezin horende huishoudensleden en meergezinshuishoudens.

Tabel 3.8 laat zien dat binnen het totaal van huishoudens het percentage standaardgezinnen (echtparen met thuiswonende kinderen) is verminderd van 57 in 1960 tot 37 in 1987. Het spiegelbeeld hiervan is een grote toename van het percentage éénpersoonshuishoudens en een geringe toename van het percentage niet-gezins- en overige huishoudens (voor een groot deel jongere ongehuwde tweeverdieners). Opmerkelijk genoeg is het percentage éénoudergezinnen nauwelijks veranderd in de periode 1960 – 1987, evenals het percentage echtparen zonder kinderen. Uitgedrukt in indexcijfers ontstaat een wat ander beeld.

Tabel 3.9 Aantal huishoudens 1987; indexcijfers (1960=100)

Eénpersoonshuishoudens	429
Echtparen zonder kinderen	171
Echtparen met kinderen	119
Eénoudergezinnen	230
Niet-gezins- en overige huishoudens	569
Totaal	182

Bron: *Nota inkomensbeleid 1990*; op. cit.

Uit tabel 3.9 blijkt eveneens dat het éénpersoonshuishouden een naar verhouding zeer sterke groeier is. De categorie niet-gezins- en overige huishoudens maakt een nog veel sterkere groei door. Het standaardgezin houdt de groei van het totale aantal huishoudens niet bij, terwijl de toename van het aantal echtparen zonder kinderen gelijke tred houdt met de groei van het totale aantal huishoudens. Het aantal éénoudergezinnen groeit iets, maar niet veel harder dan het totale aantal huishoudens.

Tabel 3.10 geeft een beeld van het type huishouden waarin de bevolking in 1977, 1981, 1985 en 1986 leefde. In deze tabel zijn niet de huishoudens, maar inwoners de teleenheid.

Tabel 3.10 De Nederlandse bevolking naar huishoudenstype in 1986 (in procenten)

	1977	1981	1985	1986
Eénpersoonshuishouden	6	7	10	11
Echtparen zonder kinderen	15	16	17	16
Echtparen met kinderen	63	61	59	57
Eénoudergezinnen	4	5	5	5
Niet-gezinshuishoudens(a)	3	4	4	4
Overige huishoudens(b)	6	7	5	5
Gemiddeld aantal personen per huishouden	3,0	2,8	2,6	2,6

Bron: Berekend op basis van CBS, *Inkomensverdeling van huishoudens 1977*; CBS, *Personele inkomensverdeling 1981 en 1985*; *Nota Inkomensbeleid 1990*; op. cit., biz. 15.

- (a) *Niet-gezinshuishoudens*: meerpersoonshuishoudens anders dan een gezin; ongehuwd samenwonenden. Onder een *gezin* wordt hier verstaan: een echtpaar met of zonder kinderen en éénoudergezin.
- (b) *Overige huishoudens*: een gezinshuishouden met andere, niet tot het gezin horende huishoudensleden en meergezinshuishoudens.

Uit tabel 3.10 blijkt dat nog meer dan de helft van de bevolking in 1986 in een gezin met één of meer (thuiswonende) kinderen leefde, hoewel het aandeel in de tijd wel gestaag is afgenomen. Ten opzichte van 1977 is er sprake van een vermindering met 6 procentpunten. Het percentage van de bevolking dat zonder kinderen ongehuwd samenwoont (niet-gezinshuishoudens) is in deze periode betrekkelijk stabiel. Het aantal alleenstaanden nam daarentegen in negen jaar tijd aanzienlijk toe. In 1986 woonde 11 procent van alle Nederlanders alleen. Het percentage inwoners dat tot een 'overig huishouden' behoort is in deze periode eveneens betrekkelijk stabiel. Uit de tabel valt te concluderen dat, indien de ontwikkeling in hetzelfde tempo voortgaat, het deel van de bevolking dat in een gezin leeft, bestaande uit een echtpaar met thuiswonende kinderen, in de jaren '90 onder de 50 procent komt te liggen.

Voor deze ontwikkeling zijn verschillende oorzaken te noemen. De belangrijkste zijn ³⁶:

- de toenemende levensduur leidt er toe dat de fase waarin een echtpaar thuiswonende kinderen heeft relatief kleiner wordt;
- het grote aantal echtscheidingen leidt er toe dat vele volwassenen gedurende hun leven één of enkele keren gedurende korte of langere tijd een éénpersoons-huishouden vormen;
- bejaarden wonen steeds langer zelfstandig;
- jongeren verlaten het huis op jongere leeftijd en doen dit bovendien steeds vaker als alleenstaande;
- veel gescheidenen gaan na kortere of langere tijd weer een nieuwe relatie aan die in de statistieken als 'overig huishouden' te boek staat;
- voorts is het begrip echtpaar aan veroudering onderhevig omdat een beduidend aantal samenwonende paren hun relatie niet, of niet meteen, door de burgerlijke stand laat bezegelen.

Een ander facet van het individualiseringsproces is de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en in het bijzonder de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen. Het percentage gehuwde vrouwen dat betaalde arbeid verricht is in twee decennia verdubbeld. In 1970 had 19,5 procent van de gehuwde vrouwen een inkomen uit arbeid, in 1988 was dit 38 procent ³⁷. Een verdere stijging ligt in de lijn der verwachtingen (zie ook verder). In de arbeidsaanbodraming van Manders (zie paragraaf 3.2.2) komt de variabele burgerlijke staat overigens niet voor. Wel wordt er op basis van de variabelen opleiding en leeftijd geraamd dat de participatiegraad van vrouwen zal toenemen van 45 procent in 1985 tot 50 procent in 2000. De raming van het arbeidsaanbod van vrouwen is, zoals eerder gesteld, mogelijk wat aan de voorzichtige kant, omdat hij is gebaseerd op de ontwikkelingen in de jaren 1979-1985, een periode van massale werkloosheid, welke voor velen een grote hindernis vormde om tot het arbeidsproces toe te treden of er naar terug te keren.

Gelet op de toekomstige arbeidsparticipatie in samenhang met een veranderende samenstelling van de bevolking naar huishouden is de vergrijzing een belangrijke factor. Het absoluut en relatief toegenomen aantal alleenstaanden is bijvoorbeeld alleen een participatieverhogende factor indien deze groei niet alleen aan alleenwonende 65+-ers kan worden toegeschreven. In tabel 3.11 is vermeld in welk percentage van de huishoudens, waarvan het hoofd van het huishouden jonger is dan 65 jaar, onderscheiden naar type, één of meerdere arbeidsinkomens worden verdiend. De gegevens zijn afkomstig van het Algemeen Voorzieningen Onderzoek 1987 (AVO) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP hanteert een wat andere indeling van huishoudentypen dan het CBS. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen paren en echtparen en evenmin tussen niet-gezinshuishoudens en overige huishoudens.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in 1987 van de paren zonder kinderen bijna de helft twee arbeidsinkomens had. Voorzover er gewerkt wordt zijn hier de tweeverdieners sterk in de meerderheid. Van de huishoudens bestaande uit een (echt)paar met kinderen genoot net iets meer dan de helft één arbeidsinkomen. Het gaat hier om 27 procent van het totaal van de huishoudens in dat jaar. Circa 40 procent van deze huishoudens, bijna 20 procent van het totaal aantal huishoudens, geniet twee of meer arbeidsinkomens. De twee- of tweeverdieners onder de gezinnen met kinderen zijn dus net iets minder talrijk dan de alleenverdieners binnen dit huishoudenstype.

³⁶] Zie ook: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1988*; Rijswijk, 1988, blz. 135 e.v.

³⁷] *Inkomensbeleid 1990*; op. cit.

Tabel 3.11 Arbeidsparticipatie in 1987 per huishoudenstype* (in procenten)

	alleen- staand	paar zonder kinderen	paar met kinderen	overig	totaal
aantal arbeidsinkomens					
geen	10,8	5,4	3,0	2,9	22,1
één	10,0	7,0	26,9	2,2	46,0
twee	-	11,4	16,1	0,8	28,3
drie en meer	-	-	3,2	0,3	3,5
totaal	20,9	23,8	49,2	6,1	100

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Algemeen Voorzieningen Onderzoek 1987*.

* De tabel bevat alleen gegevens over die huishoudens waarvan het hoofd jonger is dan 65 jaar.

Tabel 3.12 biedt informatie over de arbeidsparticipatie van 16-60 jarige Nederlanders, exclusief scholieren, studenten en dienstplichtige militairen, onderscheiden naar huishoudenstype. De gegevens hebben betrekking op individuen en zijn afkomstig uit de arbeidsmarktsurveys 1985 en 1988 van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA). De gegevens voor 1985 en 1988 zijn onvoldoende representatief om er trends uit af te leiden. Wel lenen zij zich ervoor om met enige marges de individuele arbeidsparticipatie per type huishouden in de tweede helft van de jaren '80 te beschrijven.

Tabel 3.12 Arbeidsparticipatie van 16-60 jarigen per huishoudenstype (excl. scholieren, studenten en dienstplichtige militairen) voor respectievelijk 1985 en 1988

type huishouden	gemiddeld aantal werkenden	
	1985	1988
Eénpersoonshuishoudens	0,7	0,6 (72% – 63%)
Echtpaar zonder kinderen	1,3	1,2 (65% – 63%)
Echtpaar met kinderen	1,3	1,4 (59% – 63%)
Eénoudergezin	0,6	0,6 (43% – 45%)
Niet-gezinshuishouden (a)	1,5	1,5 (81%)
Overige huishoudens (b)	1,1	1,2 (66%)

Bron: OSA.

(a) *Niet-gezinshuishoudens*: meerpersoonshuishoudens anders dan een gezin; ongetrouwd samenwonenden. Onder een *gezin* wordt hier verstaan: een echtpaar met of zonder kinderen en éénoudergezin (in beide gevallen met zowel inwonende als uitwonende kinderen).

(b) *Overige huishoudens*: een gezinshuishouden met andere, niet tot het gezin horende huishoudensleden en meergezinshuishoudens.

Behalve bij de eenoudergezinnen blijkt dat het merendeel van de volwassen leden van huishoudens betaald werk verricht. Deze conclusie geldt ook als

betaald werk wordt beperkt tot werkzaamheden van meer dan 13 uur per week³⁸. Bij deze conclusie moet wel bedacht worden dat tot de gezinnen met kinderen ook gezinnen met uitwonende kinderen worden gerekend. Het gemiddeld aantal werkenden per gezin met uitsluitend inwonende kinderen zal dus wat lager liggen. Het OSA-materiaal laat geen nadere uitsplitsing toe.

Uit het voorgaande is de volgende conclusie te trekken. Indien de trend van de afgelopen decennia doorzet, zal in de tweede helft van de jaren'90 minder dan de helft van de bevolking in een gezin met thuiswonende kinderen leven. In combinatie met de toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen impliceert dit dat de traditionele kostwinner ook in Nederland een verschijnsel is waarmee een steeds kleiner wordende minderheid van de bevolking in het eigen huishouden wordt geconfronteerd. Combinatie van gegevens uit tabel 3.10 en 3.11 leert dat slechts circa 35 procent van de ingezetenen behoort tot een alleenverdienershuishouden bestaande uit een (echt)paar met kinderen³⁹.

3.3.6 Attitudes tegenover betaalde arbeid

Er zijn niet veel exacte gegevens over de ontwikkeling van de attitudes ten opzichte van betaalde arbeid in Nederland. Uit het onderzoek naar culturele veranderingen van het SCP blijkt dat er tussen 1975 en 1983 onder full-time werkenden geen duidelijke veranderingen optraden in een aantal opvattingen die met de arbeidsoriëntatie in verband staan. Het belang dat gehecht wordt aan het vrije weekend, een eerste indicator van de arbeidsoriëntatie, veranderde niet, evenmin als de arbeidstevredenheid. Onder werklozen zijn er in deze periode wel pregnante veranderingen. De arbeidsbereidheid van de werklozen nam in de periode 1975-1983 toe. De eisen die werklozen stellen aan nieuw werk werden lager en de bereidheid om offers te brengen teneinde weer werk te krijgen werd groter⁴⁰. Vanwege het massale karakter van de werkloosheid in 1983 is de groep werklozen een wezenlijk andere dan die in 1975. Dit vormt waarschijnlijk de belangrijkste verklaring voor de in deze periode toegenomen arbeidsoriëntatie van werklozen.

Veel meer is er bekend over de opvattingen ten aanzien van betaalde arbeid van gehuwde vrouwen. De opvattingen over de werkende gehuwde vrouw met schoolgaande kinderen zijn tussen 1965 en 1987 grondig gewijzigd. In 1965 vond 84 procent van de Nederlandse bevolking het bezwaarlijk indien deze vrouwen betaald werk verrichtten, in 1987 nog slechts 27 procent.

Aan huisvrouwen is de vraag gesteld hoe graag zij een werkkring buitenshuis willen hebben. Tussen 1981 en 1987 nam de belangstelling hiervoor toe van 43 tot 47 procent. Dit wijst, gerelateerd aan het gegeven dat in 1987 36 procent van de gehuwde vrouwen betaald werk verricht, op een groot onbenut arbeidsaanbod⁴¹. In het OSA-rapport 1990 wordt er op gewezen dat uit de AKT 1985 blijkt dat 2 procent van de niet-werkende en niet naar werk zoekende vrouwen (circa 60.000 vrouwen) opgaven niet naar werk te zoeken, omdat er toch geen werk te vinden zou zijn. Uit het OSA-aanbodpanel blijkt dat medio jaren '80

^{38]} Uit de door de OSA ten behoeve van dit rapport beschikbaar gestelde data blijkt dat, indien betaald werk wordt beperkt tot werkzaamheden van meer dan 13 uur per week, de percentages in tabel 3.12 met 2 à 4 procentpunten verminderen.

^{39]} Ondergrens: volgens CBS-gegevens leefde in 1986 57 procent van de bevolking in het huishoudentype 'echtpaar met kinderen'; volgens SCP/AVO 1987 heeft 55 procent van de (echt)paren met kinderen in 1987 één betaalde baan: $0,57 \times 55 = 31$ procent. Bovengrens: de ondergrens plus het percentage inwoners in een niet-gezinshuishouden (4% in 1986) maal de (maximale) participatiegraad van deze groep (81% bij de OSA-gegevens in tabel 3.12) plus het percentage inwoners in een 'overig huishouden' (5% in 1986) maal de (maximale) participatiegraad van deze groep (66% bij de OSA-gegevens in tabel 3.12). In getallen: $31\% + (4 \times 0,81) + (5 \times 0,66) = 37,5\%$.

^{40]} J.W. Becker en R. Vink, *Enige aspecten van arbeid in de toekomst; Een verkenning tot het begin van de jaren negentig*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986.

^{41]} SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1988*; op. cit.

2 à 3 procent van de niet-werkende vrouwen die niet naar werk zoeken een jaar later een baan heeft. Hierbij is de aantrekkende arbeidsmarkt waarschijnlijk de belangrijkste factor ⁴². Het percentage huisvrouwen dat helemaal niet buitenshuis wil werken is overigens ook beduidend. In de jaren '80 bedraagt dit circa 40 procent ⁴³.

Nederlanders zijn, ondanks de lage arbeidsparticipatie van vrouwen en het vele deeltijdwerk dat zij verrichten, in meerderheid van mening dat man en vrouw het betaalde werk gelijkelijk onder elkaar moeten verdelen; 57 procent (1981) à 59 procent (1987) onderschrijft deze opvatting; 26 procent (1981) à 21 procent (1987) is het er (sterk) mee oneens. Opmerkelijk zijn de geëmancipeerde opvattingen over huishoudelijk werk en kinderverzorging. Bijna tweederde deel van de bevolking is gedurende de jaren '80 voor een gelijke verdeling van huishoudelijk werk onder man en vrouw, circa 80 procent acht het huishouden even goed de verantwoordelijkheid van de man als van de vrouw en ten aanzien van kinderverzorging geldt deze opvatting voor 83 procent (1981) à 88 procent (1987) van de bevolking.

Een opinie-onderzoek onder scholieren (1984) heeft uitgewezen dat jongeren nog nadrukkelijker dan volwassenen een voorkeur hebben voor een gelijke rolverdeling tussen de seksen. Jongens zijn op dit punt overigens, evenals mannen, iets traditioneler, al is dit minder naarmate het opleidingsniveau hoger is. Tweeverdieners hebben voorts ook vaker kinderen die in een tweeverdienerssituatie zouden willen leven ⁴⁴.

Uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1988 van het SCP blijkt een duidelijk verschil tussen het leven en de leer. Vrouwen besteden (in 1985) drie maal zoveel tijd aan huishoudelijk werk en verzorging als mannen. Bij werkende vrouwen is het tijdsbeslag ongeveer het dubbele van dat van mannen. Soortgelijke verschillen zijn er ook tussen jongens en meisjes. Uit het tijdbestedingsonderzoek 1987 van het CBS blijkt dat het jaarvolume van huishoudelijk en verzorgend werk in de eigen huishouding verricht door vrouwen ruim drie maal zo groot is als dat verricht door mannen ⁴⁵.

In een nadere analyse van de gegevens van het tijdbestedingsonderzoek 1987, waarbij gelet is op huishoudenssamenstelling en het verrichten van beroepsarbeid, blijkt dat, indien beide partners werken, vrouwen meer tijd besteden aan huishoudelijk werk dan mannen. Dit geldt in ongeveer de zelfde mate voor paren zonder kinderen waar de vrouw jonger is dan 35 jaar als voor paren zonder kinderen waar de vrouw tussen 35 en 64 jaar is. Opmerkelijk is verder dat bij paren die kleine kinderen hebben en waar beide partners een betaalde baan hebben, de verschillen tussen mannen en vrouwen in de tijd besteed aan huishoudelijk werk (maaltijdbereiding, schoonmaken, wassen) veel kleiner zijn dan in huishoudens met grotere kinderen waar beide partners werken of huishoudens waar de vrouw geen betaald werk verricht ⁴⁶.

Gelet op de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie is aan de voorgaande gegevens de volgende conclusie te verbinden. Het opinie-onderzoek van het SCP wijst op een vrij groot onbenut arbeidsaanbod onder huisvrouwen. De opvattingen van de Nederlandse bevolking ten aanzien van een gelijke verdeling van betaalde arbeid tussen mannen en vrouwen sporen niet erg met de realiteit, waarin slechts 38 procent van de gehuwde vrouwen werkt, veelal in deeltijd. Het verschil tussen opvattingen en werkelijkheid berust hier naar alle waarschijnlijkheid niet alleen op verschillen tussen zeggen en doen,

⁴²] O5A, OSA-Rapport 1990; Arbeidsmarktperspectieven; 's-Gravenhage, 1990, blz. 13.

⁴³] SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 1988; op. cit.

⁴⁴] SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 1988; op. cit., blz. 469.

⁴⁵] Omvang van informele arbeid in 1987; jaarvolume-schattingen op basis van tijdbestedingsgegevens, Sociaal-culturele berichten; CBS, 1989-14.

⁴⁶] I.A.L. Stoop, J. Oudhof, 'Tijdsbesteding van paren', Sociaal-culturele berichten; CBS, 1990-3.

maar ook op beperkte mogelijkheden om de eigen opvattingen te realiseren. In een sociaal-economische situatie die vrouwen meer kansen op arbeid biedt dan in de jaren '80, in een institutionele omgeving waarin de bijdrage die vrouwen door betaalde arbeid leveren aan het inkomen van het huishouden groter is of in een omgeving die de betaalde arbeid van vrouwen vergemakkelijkt, bijvoorbeeld in de vorm van goede kinderopvangmogelijkheden, zullen de opvattingen over een gelijke verdeling van betaalde arbeid tussen mannen en vrouwen ook in een grotere mate dan thans gerealiseerd kunnen worden. Gelet op het onbenutte arbeidsaanbod van vrouwen zal de raming van het arbeidsaanbod van Manders (zie paragraaf 3.2.2) dus behoudender blijken, naarmate de sociaal-economische en institutionele omstandigheden die de arbeidsparticipatie van vrouwen beïnvloeden sterker veranderen dan in de eerste helft van de jaren '80 het geval was. Omgekeerd zal de WRR-verkenning van het aantal werkenden in de loop van de jaren '90 dan realistischer blijken te zijn.

3.3.7 Arbeidsparticipatie van ouderen

De arbeidsparticipatie van zowel mannen als vrouwen in de leeftijd 55-64 jaar is in ons land, vergeleken met andere landen, bijzonder laag. Dit geldt eveneens voor de arbeidsparticipatie van 65+-ers (zie hoofdstuk 2). De lage arbeidsparticipatie van mannen in de leeftijd van 55-64 jaar vindt zijn complement in het grote aantal oudere werklozen, oudere AAW-/WAO-ers en VUT-ters.

Gelet op de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie is een relevante vraag of oudere werknemers zelf langer zouden willen doorwerken, bijvoorbeeld tot de 'normale' pensioengerechtigde leeftijd (65 jaar) of eventueel zelfs langer. Verder is het de vraag of ouderen in Nederland de komende tijd, zoals in de Verenigde Staten gebeurt, leeftijddiscriminatie, en dan vooral leeftijdspecifieke ontslagredenen, voor de rechter zullen gaan aanvechten. Interessant in dit verband is de invloed van het Europese integratieproces. De vraag is in hoeverre de Nederlandse overheid haar regelgeving, analoog aan de effecten van de Europese regelgeving betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, zal dienen te zuiveren van leeftijddiscriminerende bepalingen.

De huidige omvang van het vervroegd uitreden doet vermoeden dat een grote meerderheid van de ouderen in ons land niet al te zeer is geïnteresseerd in langer doorwerken. Het aantal personen in een VUT-regeling is hiervoor echter een gebrekkige indicator. In veel gevallen is er ook een zekere dwang van de zijde van de werkgever en/of collega's om tot de VUT toe te treden. Toetreding tot de VUT heeft voorts vaak als achtergrond dat het werk een te zware belasting begint te vormen. Andere oplossingen hiervoor, dat wil zeggen demotie of tweede carrières, behoren in Nederland (nog) niet tot de gewoonten (zie verder hoofdstuk 5.2).

Er zijn desalniettemin indicaties dat er een categorie oudere werknemers is die geen behoefte heeft het arbeidsproces vervroegd te verlaten. Een deel zou zelfs ná het 65e jaar willen doorwerken. Een CBS-leefsituatie-onderzoek van ouderen uit 1977 gaf aan dat in 1976 van de onderzochte mannelijke populatie van '55-plussers' 12 procent 'positief/niet negatief' reageerde op de vraag of men (meer) wilde werken. Met het stijgen van de leeftijd daalden de percentages. Niettemin, in de leeftijdsgroepen 65-69 en 70-74 was het aandeel dat niet afwijkend reageerde nog altijd respectievelijk 8 procent en 6 procent. Voor de onderzochte vrouwen vielen de percentages iets lager uit. Een vervolg op dit CBS-leefsituatie-onderzoek liet zien dat in 1982 de geneigdheid om (meer) te willen werken was toegenomen: 16 procent van de 'mannen 55+' (zelfstandig wonend) reageerde 'positief/niet negatief' op deze vraag. In de leeftijdsgroepen 65-69 en 70-74 beliep dit aandeel respectievelijk 14 procent en 8 procent. Opnieuw is sprake van hetzelfde patroon in de vrouwelijke populatie, met iets lagere

percentages. Opmerkelijk is wel de verschuiving die tussen 1976 en 1982 is opgetreden wat betreft de aard van het door de betrokken categorie gewenste (meerdere) werk. In 1976 was er bij mannen en vrouwen een duidelijke voorkeur voor betaald werk boven vrijwilligerswerk. In 1982 echter was de belangstelling sterk opgeschoven in de richting van het vrijwilligerswerk. De verklaring voor deze verschuiving hangt zeker samen met de omstreeks die tijd sterke stijging van de werkloosheid en met de toen groeiende sociale 'consensus' dat werkgelegenheid voor jeugdigen zou moeten prevaleren boven (voortgezette) arbeid van ouderen ⁴⁷.

Aanwijzingen dat een substantiële groep ouderen langer zou willen doorwerken kunnen ook worden ontleend aan recenter onderzoek. In 1987 concludeerde het Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek uit een 100-tal diepte-interviews met (vervroegd) uitgetreden ouderen dat bijna een derde van hen gedwongen was geweest te stoppen met werken en dit als onwenselijk heeft ervaren ⁴⁸. Onder ouderen die nog betaald werken blijkt ook een aanzienlijk deel voorlopig niet te willen stoppen. Een onderzoek uit 1985 onder werknemers (55-65 jaar) van de Katholieke Universiteit Nijmegen bracht aan het licht dat 28 procent na het 65e jaar wil doorwerken ⁴⁹. Rijksoverheidspersoneel dat op grond van leeftijd spoedig in aanmerking komt voor een vervroegde uitredingsregeling is zeker niet over de gehele linie geneigd om deze mogelijkheid te benutten ⁵⁰. Substantiële aantallen oudere werknemers (60+) denken tamelijk negatief over 'het gepensioneerd zijn', respectievelijk 'het met pensioen gaan' ⁵¹. Ook de samenwerkende ouderenorganisaties staan ambivalent tegenover het verschijnsel (vervroegd) uittreden, vooral omdat het vrijwillige karakter daarvan voor hen essentieel is. Zij kritiseren de schijnbaar vanzelfsprekende wijze waarop bedrijven hun oudere personeel aan de kant schuiven. Het Centraal Orgaan Samenwerkende Bonden van Ouderen (COSBO) stelde dat het recht op betaalde arbeid niet aan mensen kan worden ontzegd louter op grond van het bereiken van een bepaalde leeftijd, en bepleitte een individuele keuzevrijheid voor ouderen om na de pensioengerechtigde leeftijd met betaald werken door te gaan ⁵².

Gerontologen en geriateren zijn vrijwel unaniem van mening dat om zo gezond mogelijk oud te worden mensen zo lang mogelijk actief dienen te blijven ⁵³.

⁴⁷] CBS, *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking van 55 jaar en ouder 1976, deel 1, Kerncijfers*; 's-Gravenhage, 1977; CBS, idem, *deel 6, Werk en beëindiging van werk*, 's-Gravenhage, 1983; CBS, *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking van 55 jaar en ouder 1982, deel 1B, Kerncijfers*; 's-Gravenhage, 1983; CBS, idem, *deel 4, Gevolgen van uittreding uit het arbeidsproces, een panelanalyse 1976-1982*; 's-Gravenhage, 1985.

⁴⁸] W.M. Henderikse en W. Stoffels, *Ik snap niet dat ik er vroeger naast heb kunnen werken*; gesprekken met ouderen over het leven na het stoppen met werken, Stichting 'dr. Mary Zeldenrust-Noordanus Fonds', Rotterdam, 1988, blz. 58-61.

⁴⁹] P. Borcheld, P. Bronts, M. Geertsema en R. Reurink, *Stoppen met werk; vanuit ervaring en verwachting*; Onderzoek bij ex-werknemers en oudere werknemers van de Katholieke Universiteit Nijmegen, Intervakgroep Sociale Gerontologie, november 1985.

⁵⁰] Representatieve, periodieke animo-enquêtes wijzen uit dat weliswaar een groot aantal oudere rijksambtenaren (60/61 jaar) denkt met VUT te gaan (in 1985 en 1986 ca. 62%), maar dat ook een niet onaanzienlijke, licht groeiende groep dit niet van plan is (in 1985: 13%; in 1986: 16%). In de hogere salarisschalen (vanaf 12) wil ca. 50 procent niet met VUT. De belangrijkste motieven van de VUT-afwijzers zijn: i. van financiële aard, ii. het hebben van plezierig en interessant werk. Dat laatste speelt vooral bij de hogere functieniveaus. In: RPD, *Vut-enquête 1986*; Den Haag, 1987, blz. III en 19-21. In 1989 ging 40 procent van de ervoor in aanmerking komende ambtenaren niet met VUT, in: CBS, *Statistisch bulletin*; 18, nr. 4/5, 's-Gravenhage, 1990.

⁵¹] B.A. van Gelder, 'De houding ten opzichte van de pensionering bij werknemers in vijf Nederlandse gemeenten; een onderzoeksverslag', *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*; 1984, vol. 15, blz. 189-196. De gegevens hebben betrekking op de periode 1973/1974. In de onderzoekspopulatie 60-jarigen (N=177) had naar schatting 8-22 procent een negatieve houding t.o.v. de pensionering en 13-27 procent een negatief beeld van het gepensioneerd zijn. In de onderzoekspopulatie 64-jarigen (N=376) werden deze intervallen geschat op respectievelijk 15-25 procent en 16-26 procent.

⁵²] Centraal Orgaan Samenwerkende Bonden van Ouderen (COSBO), *Toekomend inkomen*; november 1988, blz. 15-16.

⁵³] Vgl. P. Laroque, 'Towards a new employment policy', *International Labour Review*; Vol. 128, 1989, No. 1.

Uiteraard hoeft dit niet in de vorm van betaald werk. Echter, naarmate de betaalde arbeid minder het karakter heeft van 'labeur' en meer van een activiteit waarin een individu zijn of haar persoonlijkheid tot uitdrukking brengt en fysieke en intellectuele mogelijkheden ontwikkelt, zal betaalde arbeid voor ouderen een aantrekkelijke vorm kunnen zijn om actief te blijven.

De arbeidsparticipatie van ouderen hangt sterk samen met institutionele regelingen als de WW, AAW, WAO, VUT, pensioensystemen en de organisatie van arbeid in de Nederlandse bedrijven en instellingen. Deze regelingen vormen een kader waarbinnen ouderen hun keuzen maken ten opzichte van het verrichten van betaalde arbeid. Een institutioneel kader dat de arbeidsparticipatie van ouderen aantrekkelijk maakt zou wel eens op een hoge respons kunnen rekenen. Met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie kan hier worden gesteld dat deze mede afhankelijk is van de politieke besluitvorming over het institutionele kader dat van invloed is op de arbeidsparticipatie van ouderen.

3.4 De opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie

3.4.1 De demografische opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie

De samenstelling van de Nederlandse bevolking naar leeftijd zal de komende decennia sterk veranderen. Het aantal oudere mensen zal zowel absoluut als relatief stijgen. Deze demografische ontwikkeling heeft belangrijke gevolgen voor de collectieve sector. De veranderende leeftijdsverdeling beïnvloedt zowel de uitgaven als de inkomsten.

Deze ontwikkeling betreft niet uitsluitend het toenemend aantal mensen van 65 jaar en ouder. Ook binnen de groep van 15 tot en met 64 jaar zal een verschuiving naar oudere leeftijdsgroepen plaatsvinden. Een nadere beschouwing leert dat de leeftijdsverdeling een 'verdikking' vertoont tussen 15 en 45 jaar (geboortejaren 1945-1975; zie tabel 3.13).

Tabel 3.13 Uitkeringen en participatie per leeftijdscategorie

leeftijd	0-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+
uitkerings- ontvangers 1988	0%	2,5%	13,3%	14,2%	13,8%	14,0%	14,9%	20,2%	27,3%	36,4%	58,9%	100%
netto arbeids- participatie 1988	0%	33,1%	65,7%	72,2%	69,8%	69,8%	69,7%	67,5%	56,7%	41,4%	15,9%	3,5%
bevolking ultimo 1988 (duizenden)	2.710	1.152	1.262	1.278	1.193	1.146	1.145	868	765	726	669	1.877

Bron: AOW:Bevolking 65 jaar en ouder, zie bron tabel 3.14

AAW: Sociale Verzekeringsbank, *Jaarverslag 1988*; blz. 75. Alleen weduwen.

VUT: Berekeningen op basis van E.A. Bolhuis, S.J. Ottens, M.A. Steenbeek-Vervoort, 'De VUT met pensioen'; *Economisch Statistische Berichten*; 5 augustus 1987, blz. 726-728.

WAO/AAW: Sociale Verzekeringsraad, *Jaarverslag AAF/AOF 1988*; blz. 104-105

ZW: Berekeningen op basis van *Sociaal Economische Maandstatistiek*; 1988 nr. 4 en B.J. Vrijhof en S. Andriessen, *Ziekteverzuim 1981-1985*; Sociale Verzekeringsraad 1986, blz. 55.

WW: *Sociaal Economische Maandstatistiek*; 1989, nr. 5, blz. 34.

RWW: *Statistisch Bulletin*, 1989 nr. 17, blz. 12.

Participatie: Eurostat, *Enquête naar de arbeidskracht, resultaten 1988*; blz. 87. Het cijfer voor 15-19-jarigen is door de WRR berekend op basis van deze cijfers.

Het ouder worden van de groep 15 – 64 jarigen zal, bij gelijkblijvende overige omstandigheden, niet alleen de gemiddelde participatie op termijn doen dalen, maar ook een stijging van de collectieve lasten veroorzaken. De mate waarin van uitkeringen en andere collectieve voorzieningen gebruik wordt gemaakt neemt immers in veel gevallen toe met de leeftijd. De verhouding tussen het aantal belasting- en premiebetalers en het aantal mensen dat een beroep doet op collectieve voorzieningen zal hierdoor in negatieve zin worden beïnvloed⁵⁴.

De ‘demografische druk’ heeft als definitie het aantal 0-14 jarigen plus het aantal mensen van 65 jaar en ouder, gedeeld door de totale bevolking. Deze definitie veronderstelt impliciet dat alle 15 tot 64-jarigen in beginsel beschikbaar zijn om arbeid te verrichten. Uit de eerder in dit hoofdstuk gepresenteerde participatiecijfers blijkt dat dit met name voor jongeren van 15 tot en met 19 jaar en ouderen van 60 tot en met 64 jaar niet opgaat; van deze groepen participeert slechts respectievelijk 33 en 16 procent. Met name de lage participatie en het bijbehorende hoge beroep op uitkeringen van de groep 60-64-jarigen (en in mindere mate van de groep 55-59-jarigen) zal er voor zorgen, dat de eerder genoemde ‘verdikking’ in de leeftijdsverdeling reeds vanaf het jaar 2000 de inkomsten van de collectieve sector doet dalen, terwijl de uitgaven toenemen. In de huidige Nederlandse situatie is het wellicht beter de demografische druk te berekenen op basis van de jongeren tot en met 19 jaar en de ouderen vanaf 60 jaar.

Eigen berekeningen van de WRR leveren op dat de verhouding van het aantal ontvangers van sociale uitkeringen (AOW, AWW, VUT, WAO, AAW, ZW, WW en RWW) tot het aantal werkenden in de periode 1990 – 2020 als gevolg van de demografische ontwikkeling, dus bij gelijkblijvende overige omstandigheden, met 42 procent toeneemt⁵⁵. Worden op dit moment uit de premies en belastingen van 100 niet zieke werknemers 65 van deze uitkeringen betaald, in 2020 zal dit aantal door de demografische ontwikkeling zijn gestegen tot 93 (zie tabel 3.14). Dit impliceert dat de jaarlijkse stijging van de uitgaven per werkende toeneemt van 0,6 procent per jaar in de eerste helft van de jaren ’90 tot 1,6 procent per jaar in de periode 2010-2020. De genoemde uitkeringen omvatten in 1988 reeds ongeveer 65 miljard gulden. In deze berekeningen is uitgegaan van het aantal werkenden. Hierbij zij aangetekend dat geen rekening is gehouden met de omvang van de deeltijdarbeid en van veranderingen daarin.

De Nota Sociale Zekerheid 1991 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevat ramingen die gelijkenis vertonen met de hier gepresenteerde cijfers⁵⁶. De cijfers van het ministerie en van de WRR zijn echter niet vergelijkbaar. In de cijfers van het ministerie wordt gerekend met een dalende werkloosheid, die de toename van het aantal arbeidsongeschikten en gepensioneerden compenseert. In de WRR-analyse is uitsluitend het demografisch effect berekend, waarbij de percentages uitkeringontvangers per leeftijdsgroep constant zijn gehouden. De cijfers van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid gaan tot en met 1995. Over deze periode is voorspellen van de werkloosheid mogelijk. De WRR-berekening strekt zich echter uit tot 2020. Over een dergelijke lange periode zijn nauwelijks voorspellingen van de werk-

⁵⁴] Zie voor een uitgebreide, doch niet geheel actuele behandeling hiervan *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*; R.J.M. Alessie, P.B. Boorsma, F.A.J. van den Bosch e.a., Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, 1987.

⁵⁵] In deze berekeningen is uitgegaan van een constant percentage uitkeringsontvangers per leeftijdsgroep, ook voor de uitkeringen voor WW en RWW. Voor de vooruitberekening van de participatiegraad is uitgegaan van de participatiegraden per leeftijdsgroep zoals in 1988. Er is geen rekening gehouden met een stijgende arbeidsparticipatie binnen leeftijdsgroepen ten gevolge van trendmatige of beleidsgeïnduceerde ontwikkelingen. Het betreft dus zuiver demografische berekeningen.

⁵⁶] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota Sociale Zekerheid 1991*; 's-Gravenhage 1990, hoofdstuk 4 blz. 15.

Tabel 3.14 Uitkeringen en draagvlak

jaar	aantal uitkeringen x 1000	aantal werkkenden* x 1000	verhouding	index 1990 = 100	jaarlijkse groei
ult. 1988	3.793	5.811	0,653	99,6	
1990	3.845	5.870	0,655	100,0	0,2%
1995	4.077	6.047	0,674	102,9	0,6%
2000	4.289	6.097	0,703	107,4	0,9%
2005	4.519	6.084	0,743	113,4	1,1%
2010	4.811	6.021	0,799	122,0	1,5%
2020	5.433	5.823	0,933	142,4	1,6%

Bron: Berekeningen WRR op basis van de cijfers in tabel 3.13 en de Bevolkingsprognose 1989, in: *Maandstatistiek van de bevolking*; 1989, nr. 5, blz. 30-33.

* Verminderd met het ziekteverzuim. Het aantal werkkenden wordt hier, in tegenstelling tot de prognoses in paragraaf 3.2.2 en 3.2.3, alleen beïnvloed door demografische ontwikkelingen.

loosheid te geven. De WRR-analyse beperkt zich hier tot het wel redelijk voor-
spelbare demografische effect.

Het beroep op andere collectieve voorzieningen is eveneens mede afhankelijk van de leeftijdssamenstelling van de bevolking. Dit geldt onder meer voor de gezondheidszorg, het onderwijs en de maatschappelijke dienstverlening. Het gebruik van voorzieningen in het kader van de gezondheidszorg is sterk afhankelijk van leeftijd. Uit gegevens van Petersen en Boorsma blijkt dat in 1985 de kosten voor mensen onder de 50 jaar gemiddeld ongeveer f 1550 per jaar bedroegen, voor mensen van 50-64 jaar gemiddeld f 3300, voor mensen van 65-74 jaar f 4600 en voor nog ouderen gemiddeld f 10.200⁵⁷. Een ruwe berekening leert dat de kosten als gevolg van de verwachte demografische veranderingen in het jaar 2000 ongeveer 10 procent hoger zullen zijn dan in 1990. In het jaar 2020 liggen de kosten zelfs bijna 30 procent hoger (zie tabel 3.15). Soort-

Tabel 3.15 Kosten gezondheidszorg

jaar	Kosten gezondheidszorg (miljarden guldens)	Index 1990=100
1988	36,9	98,8
1990	37,3	100,0
1995	39,0	104,6
2000	41,2	110,4
2005	42,9	114,9
2010	44,4	118,9
2020	47,5	127,3

Bron: Berekening WRR op basis van kostencijfers m.b.t. 1985 uit C. Petersen en P.B. Boorsma, 'Financiering gezondheidszorg en demografische ontwikkeling'; in: R.J.M. Alessie, P.B. Boorsma, F.A.J. van den Bosch e.a., *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*; Preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, 1987, blz. 278.

⁵⁷] Zie C. Petersen en P.B. Boorsma, 'Financiering gezondheidszorg en demografische ontwikkeling'; in: R.J.M. Alessie e.a., op. cit., blz. 273-303.

gelijke ontwikkelingen zullen zich voordoen op het terrein van het maatschappelijk welzijn en de volkshuisvesting ⁵⁸.

De uitgaven voor onderwijs zullen onder invloed van het ouder worden van de relatief grote cohorten uit 1965 – 1975 (nu 15 – 25 jaar oud) de eerste tien jaar nog dalen. Vervolgens treedt ruwweg een stabilisatie op. Ook de uitgaven voor justitie zullen mogelijk dalen onder invloed van de ontgroening. Of dit effect daadwerkelijk optreedt, hangt af van de mate waarin de huidige criminaliteitscijfers naar leeftijd hetzij leeftijd-, hetzij cohortafhankelijke verschillen weerspiegelen.

De uitgaven in de groeiende categorieën sociale zekerheid, gezondheidszorg, welzijn en huisvesting zijn nu reeds vele malen groter dan die van de dalende uitgavencategorieën (onderwijs en eventueel justitie). Bij een gelijke orde van grootte van groei- respectievelijk dalingspercentages zullen de totale uitgaven dan ook sterk toenemen als gevolg van de veranderende leeftijdsverdeling ⁵⁹. Naast de veroudering is de voortgaande trend naar steeds kleinere huishoudens (gezinsverduunning) van belang voor de collectieve uitgaven ⁶⁰. Aangezien uitkeringen per persoon voor alleenstaanden doorgaans hoger zijn dan voor mensen die deel uitmaken van meerpersoonshuishoudens, zal ook deze trend tot een toename van collectieve lasten leiden. Overigens is het ook denkbaar, dat de participatiegraden per leeftijdsgroep hierdoor stijgen, waardoor ook het draagvlak groter wordt.

De conclusie van deze paragraaf is dat de demografische ontwikkeling in de komende jaren een opwaarts effect zal hebben op de collectieve uitgaven en een licht neerwaarts effect op het draagvlak voor deze uitgaven. Indien de arbeidsparticipatie niet toeneemt, zal een deel van de economische groei moeten worden bestemd om deze demografische rekening te betalen. Een hogere arbeidsparticipatie kan er toe bijdragen dat deze uitgaven beter te dragen zijn.

3.4.2 De economische opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie

Het behoud van welvaart in zowel absolute als relatieve zin, dat wil zeggen ten opzichte van de welvaart in andere landen, vormt een fundamenteel economische argument voor een hogere arbeidsparticipatie. In eerste instantie lijkt de Nederlandse praktijk daarmee in strijd. Nederland is één van de welvarendste landen ter wereld. Tegelijkertijd is de arbeidsparticipatie gering ten opzichte van veel andere rijke landen.

De verklaring hiervoor kan gevonden worden in de relatief hoge arbeidsproductiviteit. In paragraaf 2.2.5 kwam naar voren dat Nederland qua inkomen per hoofd iets achterblijft bij andere OESO-landen. Wat betreft het inkomen per gewerkt arbeidsjaar, en zeker dat per gewerkt arbeidsuur komt Nederland echter dicht in de buurt van de Verenigde Staten.

De hoge arbeidsproductiviteit in Nederland berust in belangrijke mate op het aanwezige fysieke en menselijk kapitaal. Daarnaast is het aannemelijk dat degenen die betaald werk verrichten, ook hard en intensief werken. Voor veel mannen wordt dit mede mogelijk gemaakt doordat er thuis een (al dan niet buitenshuis werkende) vrouw hen de huishoudelijk en verzorgende arbeid uit handen neemt. De hoge arbeidsproductiviteit is tenslotte waarschijnlijk ook het gevolg van de grote uitstoot uit het arbeidsproces van minder produktieve

⁵⁸] Ouderen leven in kleinere huishoudens dan mensen van middelbare leeftijd, als gevolg van echtscheidingen en overlijden van de partner.

⁵⁹] Zie ook Heroverwegingswerkgroep, *Demografische veranderingen en de ontwikkeling van de collectieve sector*; 1986.

⁶⁰] Het betreft hier uitsluitend de gezinsverduunning binnen leeftijdsc cohorten. De gezinsverduunning die het gevolg is van een veranderende leeftijdsverdeling is onderdeel van de eerder genoemde berekeningen.

werknemers via de WAO en de VUT. De gemiddelde produktiviteit van de resterende werknemers neemt daardoor toe. Gelet op het reeds zeer grote aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en VUT-ters lijkt een voortgaande snelle stijging van de arbeidsproduktiviteit, anders dan door technologische vooruitgang en geïncorporeerd in investeringen en scholing, minder waarschijnlijk te worden⁶¹. Als bij een dergelijke lagere arbeidsproduktiviteitsgroei toch een redelijke welvaarts-groei gewenst blijft, dan moet de arbeidsparticipatie in Nederland omhoog. De Verenigde Staten laten zien dat de combinatie van een hoge arbeidsproduktiviteit en een hoge arbeidsparticipatie mogelijk is.

Naast een stijging van het aantal arbeidsongeschikten, is er ook een toenemend beroep gedaan op andere sociale-zekerheidsregelingen. Hoe sterk die ontwikkeling de afgelopen decennia is geweest, blijkt uit de verhouding tussen economisch actieven en economisch niet-actieven, dat wil zeggen gepensioneerden (AOW-ers) en uitkeringsgerechtigden in de AWW, de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de werkloosheidsregelingen en de ABW.

Tabel 3.16 Ontwikkeling van het aantal economisch actieven en niet-actieven, 1960-1988

Jaar	(1) Arbeids- volume	(2) Uitkerings- volume	(3) Idem excl.AOW	(4) (2):(1)	(5) (3):(1)
1960	4182	1370	333	0,328	0,080
1970	4709	1807	478	0,384	0,102
1980	4807	2767	1128	0,576	0,235
1988	4814	3581	1688	0,744	0,351

Arbeidsvolume bedrijven: inclusief zelfstandigen, overheid en zieken; x 1000 arbeidsjaren.
Uitkeringsvolume: excl. uitkeringen krachtens de Ziektewet; x 1000 uitkeringsjaren.

Bron: *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1990*; Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 312, nrs. 1-2.

Uit tabel 3.16 blijkt dat de verhouding tussen economisch actieven en niet-actieven sedert 1960 ingrijpend is veranderd. Stonden in 1960 tegenover elke 10 (voltijds) uitkeringsgerechtigden nog 31 voltijds werkenden, in 1988 waren dit er nog maar 13. Als de AOW-uitkeringen buiten beschouwing worden gelaten, dan staan in plaats van de 126 werkenden van 1960, in 1988 nog slechts 29 voltijds werkenden tegenover 10 uitkeringsgerechtigden. In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat op grond van de demografische ontwikkeling een verdere verslechtering van deze verhoudingen is te verwachten.

De cijfers in tabel 3.16 geven aan dat in de loop van de tijd een steeds groter beroep is gedaan op de solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden. Het moge duidelijk zijn dat deze ontwikkeling niet ongelimiteerd kan worden voortgezet. Dit proces kan op twee manieren omgekeerd worden. Ten eerste indien uitkeringsgerechtigden weer een weg naar betaald werk vinden (werklozen en verborgen werklozen in de WAO/AAW). Ten tweede indien het onbe-

⁶¹] Naarmate meer mensen op deze wijze uit het arbeidsproces verdwijnen, zal de marginale toename van de arbeidsproduktiviteit bij het verdwijnen van één extra werknemer in de WAO of VUT steeds meer afnemen. Mede daardoor moet op termijn met een lagere arbeidsproduktiviteitsstijging rekening gehouden worden.

nutte arbeidsaanbod (met name herintreedsters) in sterkere mate tot het arbeidsproces toetreedt en indien ouderen minder snel het arbeidsproces (geheel) verlaten. Beide wegen strekken niet alleen de werkenden economisch tot voordeel. Het resulterende grotere draagvlak voor de sociale zekerheid biedt tegelijkertijd ook de mogelijkheid om de financiële positie van de resterende uitkeringsgerechtigden in stand te houden of te verbeteren.

De noodzaak hiertoe wordt mede ingegeven door de hoogte van de wig. De wig is het verschil tussen de loonkosten, welke een onderneming moet betalen voor een werknemer, en het netto loon dat een werknemer uiteindelijk overhoudt, na aftrek van werkgevers- en werknemerspremies en belastingen. De hoogte van de wig hangt mede samen met de hierboven aangegeven mate van solidariteit. Uit gegevens van Eurostat blijkt dat het nettoloon in Nederland 51 procent bedraagt van de loonkosten⁶². Dit betekent dat de wig uitkomt op 49 procent. De wig in andere landen blijkt geringer te zijn, variërend van 43 procent in West-Duitsland en 42 procent in België tot 33 procent in Groot-Brittannië. Het resultaat is dat de loonkosten per werknemer in Nederland aan de hoge kant zijn, terwijl het nettoloon daarentegen juist aan de lage kant is.

De hoge loonkosten spelen vooral die ondernemingen parten die concurreren op (internationale) markten, waarvan de mogelijkheden tot produktdifferentiatie gering zijn of waar de technologische ontwikkeling uitgekristalliseerd is. Op die markten zijn de kosten een doorslaggevende concurrentiefactor. Daardoor wordt de Nederlandse concurrentiepositie negatief beïnvloed. Een hogere arbeidsparticipatie kan een daling van de wig en daarmee een terugdringing van de loonkosten bewerkstelligen. Deze kan daardoor ook nieuwe werkgelegenheid genereren. Dit laatste geldt natuurlijk voor het bedrijfsleven in het algemeen, maar zeker ook voor de quataire sector en voor de overheid, die beide een hoge arbeidsintensiteit kennen (zie verder paragraaf 4.2).

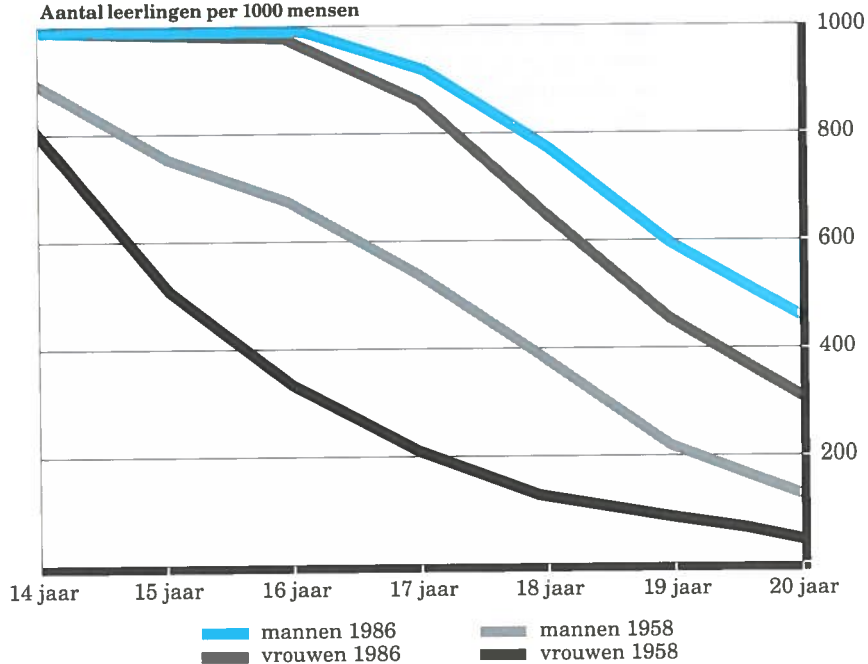
Een laatste reden om een hoger niveau van arbeidsparticipatie na te streven hangt samen met de omvangrijke uitgaven voor onderwijs, scholing en werkervaring. Deze uitgaven worden mede verricht onder de veronderstelling dat zowel de betrokken persoon, als de samenleving of het bedrijf, hier op den duur economisch profijt van zullen hebben.

Uit figuur 3.6 blijkt dat in 1958 de deelname aan onderwijs door vrouwen in de leeftijd van 14 – 20 jaar nog beduidend lager was dan die van mannen. Drie decennia later is van dit verschil niet veel meer over. De deelname aan het onderwijs van zowel mannen als vrouwen is in deze leeftijdsgroep sterk gestegen. De economische rentabiliteit van het onderwijs aan vrouwen blijft, vanwege de lage netto arbeidsparticipatie van vrouwen, achter bij die van het onderwijs aan mannen.

Gelet op de grote omvang van de onderwijsuitgaven, evenals op de duur van de inspanningen van individuen, is de lage arbeidsparticipatie van vrouwen te beschouwen als een belangrijke verspilling van schaarse middelen. Zowel individuen als bedrijven en de samenleving als geheel zouden meer economisch profijt kunnen hebben van de omvangrijke onderwijsuitgaven indien meer vrouwen hun genoten onderwijs beroepsmatig langer zouden benutten. Ook dit argument pleit daarom voor een verhoging van de arbeidsparticipatie.

^{62]} Zie Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Een sociaal Europa*; Luxemburg, 1990, blz. 61. Zie ook ministerie van Economische Zaken, *Economie met open grenzen*; Tweede Kamer 1989-1990, 21670, nr. 2.

Figuur 3.6 Onderwijsparticipatie in Nederland
Aantal leerlingen per 1000 mensen



3.4.3 De sociale opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie

Er zijn verschillende sociale argumenten voor een hoger niveau van arbeidsparticipatie. Deze betreffen achtereenvolgens de arbeidsparticipatie van vrouwen, de werkloosheid, de verborgen werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de wensen van ouderen.

Een toenemend aantal vrouwen richt zich op betaalde arbeid buitenshuis (zie ook de paragrafen 3.3.5 en 3.3.6). Dit heeft in de jaren '70 en '80 zijn weerslag gekregen in het beleid van de overheid en de sociale partners. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen is een officieel beleidsdoel geworden. 'Er moeten', aldus de kabinetsnota *Sociale vernieuwing*, 'voldoende voorwaarden worden geschapen, opdat vrouwen die aan het arbeidsproces wensen deel te nemen, daartoe ook de kans krijgen. (...) Voor herintredende vrouwen is het van belang dat zij de kans krijgen om deel te nemen aan (...) om- en bijscholing en aan werkervaringsmaatregelen. Verder is het gewenst om de mogelijkheden tot combinatie van verzorgende taken en betaalde arbeid te verruimen. Het gaat erom een ieder in staat te stellen de band met de arbeidsmarkt te behouden, aangezien herintreding na onderbreking van de arbeidsparticipatie steeds moeilijker wordt'⁶³. In het kader van dit rapport is de wenselijkheid om voor vrouwen deelname aan betaalde arbeid mogelijk te maken een belangrijke argument voor een beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie.

Uit onderzoek van Becker blijkt dat het merendeel van de werklozen eveneens sterk op betaalde arbeid is georiënteerd. Uitkomsten van enquêtes van 1982 en 1986 wijzen er op dat circa zes op de tien werklozen de werkloosheid uitgesproken negatief ervaren en duidelijk op beroepsarbeid zijn gericht. Circa drie op de tien werklozen lijken daarentegen betrekkelijk onverschillig te staan ten opzichte van hun werkloosheid, of zijn in ieder geval niet duidelijk op beroeps-

⁶³] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Sociale vernieuwing; Opdracht en handreiking*; 's-Gravenhage, maart 1990.

arbeid gericht. Voor een deel gaat het hier om mensen met gezondheidsklachten. Deze zijn in veel gevallen overkomelijk. Uit onderzoek blijkt, aldus Becker, dat gezondheidsklachten bij werklozen vaak snel verdwijnen als zij werk gevonden hebben. Eén op de tien werklozen blijkt, tenslotte, tevreden met de situatie ⁶⁴.

Andere onderzoeken wijzen, naast het bestaan van qua omvang beperkte subculturen van langdurig werklozen, op een sterke oriëntatie van een groot deel van de werklozen op betaalde arbeid ⁶⁵. Niet alleen de wens van het merendeel der werklozen om een baan te vinden vormt een belangrijk argument voor werkloosheidsbestrijding. De handhaving van rechtsregels en maatschappelijke normen is, zoals ook uit het voornoemde onderzoek blijkt, wat dat betreft evenzeer terzake. Het gaat dan in het bijzonder om rechtsregels op het terrein van de sociale zekerheid, of nog algemener om de norm dat volwassen ingezetenen, al dan niet samen met hun partner, door het verrichten van betaald werk in hun levensonderhoud dienen te voorzien, voorzover ouderdom, ziekte, gebrek of rijkdom hen hier niet van weerhouden.

In een moderne volkshuishouding, gekenmerkt door een ver doorgevoerde arbeidsverdeling en een gemengde economie, ligt de verantwoordelijkheid voor het naleven van deze maatschappelijke norm niet uitsluitend bij de individuele burgers. De overheid en in de Nederlandse verhoudingen ook de sociale partners komt een verantwoordelijkheid toe bij het mogelijk maken ervan. Zowel vanwege de wensen van het merendeel der werklozen, de heersende maatschappelijke normen terzake, als de handhaving van de beginselen van de verzorgingsstaat kan gesteld worden dat een preventief en curatief werkloosheidsbeleid terecht als één van de belangrijkste opgaven voor het regeringsbeleid wordt beschouwd. In termen van dit rapport vormt een effectief werkloosheidsbeleid een bijdrage aan het naar elkaar toegroeien van de bruto en de netto participatiegraad.

Voor het activeren van de onbenutte arbeidsmogelijkheden van AAW- en WAO-ers gelden in principe dezelfde argumenten als ten aanzien van de werkloosheidsbestrijding. Hierbij moet worden opgemerkt dat verborgen werkloosheid in het kader van de AAW en WAO niet zozeer afhankelijk is van de omvang van de werkgelegenheid, al speelt dit eveneens een rol, maar vooral van de mogelijkheden die werkgevers hebben om werknemers te laten afvloeien via de WAO, evenals van de mogelijkheden die werkgevers gehandicapten bieden tot het verrichten van bij hun mogelijkheden aangepast werk. Hoe meer ruimte het arbeidsbestel biedt aan gehandicapten, hoe geringer de omvang van de verborgen en gedeeltelijke werkloosheid zal zijn.

Het bevorderen van een hogere arbeidsparticipatie van ouderen, zowel mannen als vrouwen, spoort met wensen van een beduidende groep ouderen. In het voorgaande zijn hierover de beschikbare schaarse gegevens vermeld. Bovendien is arbeidsparticipatie voor ouderen, evenals dat voor jongeren geldt, een belangrijk middel om als actief burger deel uit te maken van de maatschappij. De huidige demografische ontwikkeling leidt tot een ouder wordende actieve beroepsbevolking. In een bestel waarin fysiek zware arbeid geen grote omvang meer heeft is dit echter op zich niet bezwaarlijk.

⁶⁴] J.W. Becker, *Reacties op werkloosheid*; Sociale en Culturele studie 13, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1989.

⁶⁵] G. van Kooten en W. van Voorden, *Een analyse van de non-respons van enige categorieën werklozen in Dordrecht*; Erasmus Universiteit Rotterdam, 1987.

R.C. Kloosterman, *Achteraan in de rij*; OSA-Voorstudie nr. 20, 's-Gravenhage, 1987.

H. Kroft e.a., *Een tijd zonder werk*; Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1989.

G. Engbersen, *Publieke bijstandsgeheimen*; Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1989.

3.4.4 De internationaal-politieke opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie

In een samenleving als de Nederlandse, die door de openheid van haar economie en haar geografische ligging verplicht is er een internationale ambitie op na te houden, worden de beleidsmatige keuzen die de nationale overheid op vrijwel ieder beleidsgebied maakt in de toekomst nog belangrijker dan voorheen. Zij zijn medebeslissend voor het betrekkelijke welslagen of falen van onze samenleving in haar internationale omgeving⁶⁶.

Een arbeidsparticipatiegraad die overeenkomt met, of in ieder geval niet te sterk in negatieve zin afwijkt van die in concurrerende landen lijkt noodzakelijk in een omgeving waarin de nationale samenleving een steeds sterkere beleidsconcurrentie van buiten ondervindt. Weliswaar concurreren landen niet met hun participatiegraad, maar wel op basis van de effecten hiervan. Deze zijn in het voorgaande reeds aan de orde geweest. De omvang van de collectieve middelen is in dit verband de belangrijkste variabele. Deze staat in een directe relatie tot de omvang van de arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie is zo van invloed op de financiële mogelijkheden die de nationale samenleving heeft om enerzijds aan nationale desiderata in de collectieve sfeer tegemoet te komen en anderzijds om de concurrentie met andere landen aan te gaan. Het laatste betreft dan met name de concurrentie op onderdelen als de educatieve, fysieke, technische en wetenschappelijke infrastructuur.

3.4.5 Samenvatting

In geval van gelijkblijvende overige omstandigheden leidt de demografische ontwikkeling tot een daling van de participatiegraad. Het draagvlak voor de bekostiging van gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en sociale zekerheid wordt hierdoor versmald. Dit wordt slechts ten dele gecompenseerd door geringere uitgaven op terreinen als het onderwijs. Een versterking van het financiële draagvlak, in de vorm van een hogere arbeidsparticipatie, is dan ook noodzakelijk om de kwaliteit van de huidige verzorgingsarrangementen in stand te houden.

Een hogere arbeidsparticipatie lijkt voorts geboden, wil Nederland zijn positie als één van de meest welvarende landen ter wereld handhaven. Hoewel er een invers verband lijkt te bestaan tussen de arbeidsproductiviteit per werkende en de arbeidsparticipatie in een land, doet de positie van de Verenigde Staten – met zowel een hoge arbeidsproductiviteit per voltijds werkende als een hogere arbeidsparticipatie dan in Nederland – vermoeden dat Nederland zijn arbeidsparticipatie zal moeten verhogen om tot de 'rich men's club' te blijven behoren. De verhouding tussen het aantal economisch actieven en niet-actieven (10 : 13 in 1988) vormt een tweede argument in economisch opzicht om tot een hoger niveau van arbeidsparticipatie te komen. Dit is tegelijkertijd ook de beste strategie om financiële ruimte te scheppen voor de bestrijding van reële problemen van 'nieuwe armoede'. Voorts is de sterk toegenomen deelname van vrouwen aan het onderwijs een argument om dit 'human capital' meer te benutten.

In sociaal opzicht vormen verder de wensen van veel vrouwen om betaald werk te verrichten een belangrijk argument voor het nastreven van een hoger niveau van arbeidsparticipatie. Voorts blijken werklozen eveneens voor het merendeel betaald werk te ambiëren. Afgezien hiervan bestaat er voor hen ook de plicht om betaald werk te zoeken, vanwege de voorwaarden waaronder werkloosheidsuitkeringen worden verstrekt. Ten aanzien van de ontvangers van een AAW- of WAO-uitkering geldt eveneens dat het merendeel ontevreden is met een positie als economisch niet-actieve. Het bieden van mogelijkheden tot het verrichten van betaald werk zou door velen worden geapprecieerd en

⁶⁶] L.A. Geelhoed, 'De afhankelijke overheid'; *Economisch-Statistische Berichten*; 16-8-1989.

bovendien ook tot premieverlaging voor de werkenden leiden. Voorts zijn er indicaties dat een beduidend aantal 55+-ers en in iets mindere mate ook 65+-ers, betaald werk wil blijven verrichten. Een hoger niveau van arbeidsparticipatie spoort verder ook met een maatschappij waarin slechts een minderheid van de bevolking leeft in een alleenverdienershuishouden, bestaande uit man, vrouw en thuiswonende kinderen.

Tenslotte leidt het proces van internationaal-economische integratie, vooral in het kader van de samenwerking van het Europa van de twaalf, tot een situatie waarin de beleidsconcurrentie van nationale staten zal verhevigen. Deze concurrentie zal vooral worden uitgevochten op de terreinen van de fysieke, educatieve, technische en wetenschappelijke infrastructuur en van de collectieve lasten. Prestaties op deze terreinen vergen een financieel draagvlak, dat uiteindelijk op het niveau en de kwaliteit van de arbeidsparticipatie is terug te voeren. Bij elkaar wijzen de hierboven samengevatte argumenten op de noodzaak van een beleid gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit zal niet alleen een beleid moeten zijn van de nationale overheid. Ook de sociale partners zullen hier op onderdelen deel aan moeten hebben en hetzelfde geldt voor de territoriaal gedecentraliseerde overheden. Tenslotte zal een hoger niveau van arbeidsparticipatie pas mogelijk zijn indien een substantieel deel van de bevolking de positieve aspecten hiervan hoger schat dan eventuele negatieve aspecten.

4.1 Inleiding

De lage participatiegraad in Nederland heeft in de sociale arrangementen van de verzorgingsstaat zijn institutionele neerslag gekregen. Ook is hij onderdeel van een gegroeid systeem van economische produktie. De druk in bedrijven tot verhoging van de arbeidsproductiviteit heeft op macro niveau een voor de arbeidsparticipatie negatieve kringloop in gang gezet.

Dit – en het volgende – hoofdstuk bevatten enkele beleidsvoorstellen over de richting waarin het sociaal-economisch beleid zou moeten worden bijgesteld, wil een hogere arbeidsparticipatie daarvan het resultaat zijn. De voorgestelde beleidsmogelijkheden kunnen daarmee als kader dienen voor de verdere ontwikkeling van beleid.

Paragraaf 4.2 is gewijd aan de relatie tussen loonkosten en werkgelegenheid. Achtereenvolgens wordt het effect van de gemiddelde loonkostenontwikkeling, loonkostendifferentiatie en het minimumloon op de vraag naar arbeid geanalyseerd. Uit deze analyses vloeien beleidsmogelijkheden voort. Indien deze worden benut, valt te verwachten dat de arbeidsparticipatie kan toenemen. De daaruit resulterende verkleining van de kloof tussen brutoloonkosten en nettoloon (de wig) is vervolgens een van de beoogde kringloopeffecten.

Paragraaf 4.3 geeft een verdere uitwerking van het eerder door de raad geformuleerde 'activerend arbeidsmarktbeleid'¹. Zo'n beleid kan de negatieve kringloop doorbreken. Zeker als het in samenhang met andere maatregelen wordt ingevuld, mag de positieve werking daarvan niet worden onderschat. De beleidsmogelijkheden in deze paragraaf sluiten aan bij de reeds in ontwikkeling zijnde beleidspraktijk.

In paragraaf 4.4 wordt invulling gegeven aan wat in hoofdstuk 1 de grotere invloed van de sociale leefwereld op het economische systeem is genoemd. Dat gebeurt onder de noemer van 'wederkerende arbeid'. Op het einde van 1988 stelde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat het goed zou zijn als de raad zich zou buigen over mogelijkheden om wederkerende arbeid te bevorderen. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan vormen van terugkerend onderwijs. Voorts kunnen, onder de noemer van wederkerende arbeid, het ouderschaps- en het verzorgingsverlof mogelijkheden bieden om tot een hoger niveau van arbeidsparticipatie te komen.

Voor verschillende groepen gelden specifieke belemmeringen om aan beroepsarbeid deel te nemen. In hoofdstuk 5 verschuift de focus van de meer algemene beleidsmogelijkheden naar een analyse van de problemen waarmee specifieke groepen op het punt van arbeidsparticipatie te maken hebben, namelijk vrouwen, ouderen en mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. In een eerder rapport van de raad is uitvoerig op de bijzondere positie van de allochtonen ingegaan, zodat aan hun problematiek hier nu geen specifieke beschouwing wordt gewijd². De oplossingsrichtingen voor de groepsspecifieke participatieproblematiek van vrouwen, ouderen en arbeidsongeschikten sluiten aan bij de algemene oplossingsrichtingen van dit hoofdstuk.

¹] WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 33, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1987.

²] WRR, *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 36, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1989.

4.2 Loonkosten en de vraag naar arbeid

4.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat de produktie per werknemer in de Nederlandse economie hoog is. Deze hoge produktiviteit komt tot uiting in de prijs die in Nederland voor arbeid betaald moet worden; in paragraaf 4.2.2 zal blijken dat de loonkosten in Nederland op een hoog niveau liggen. Deze hoge loonkosten leiden echter niet tot hoge nettolonen. Een groot deel van de loonkosten wordt gebruikt voor het genereren van inkomen voor de omvangrijke groep niet-werkenden. Zo werd in Nederland in 1989 35,1 procent van de totale loonsom via premieheffing overgeheveld naar de sociale-verzekeringfondsen³. Daarbij moet worden bedacht dat naast de sociale verzekeringen ook de overheid een aanzienlijk deel van de inkomensoverdrachten voor haar rekening neemt. Dit wordt deels betaald uit de belastingheffing, zodat het percentage van de loonsom dat werkelijk aan inkomensoverdrachten wordt besteed nog groter is. Tenslotte is het aantal niet werkende partners in Nederland hoog, zodat ook een aanzienlijk deel van de nettolonen wordt besteed ten gunste van niet-werkenden.

De hoge loonkosten betekenen dat (potentiële) werknemers hun arbeid alleen met succes tegen de gangbare prijs op de arbeidsmarkt kunnen aanbieden, als zij ook aan de hoge produktiviteitseisen kunnen voldoen. De werkgelegenheidsstructuur heeft zich hieraan aangepast; arbeidsintensieve produktie komt in het formele circuit van de marktsector steeds minder voor. Op de arbeidsmarkt vindt een strenge selectie plaats; wie niet aan de hoge produktiviteitseisen kan voldoen, vindt geen baan of stroomt uit naar WAO, VUT of werkloosheid. De strenge selectie, die samenhangt met de hoogte van de loonkosten, wordt zo weerspiegeld in de lage produktiviteit per hoofd van de bevolking in Nederland.

Deze factoren hebben tezamen een dynamiek tot gevolg die wel is aangeduid als de 'valkuil van de sociale zekerheid'⁴. Werknemers die niet of niet meer aan de hoge produktiviteitseisen kunnen beantwoorden, verlaten het arbeidsproces. Dit verhoogt de omvang van de inkomensoverdrachten en verkleint tegelijkertijd het draagvlak voor de daarmee gepaard gaande lasten, zodat de produktiviteitseisen voor de overige werknemers verder worden opgestuwd. De omkering van dit proces is doel en tevens instrument van een beleid dat leidt tot een hogere participatiegraad. Een hogere participatiegraad impliceert de (her-)intreding op de arbeidsmarkt van velen die in de huidige situatie niet aan het arbeidsproces deelnemen. De herintreding van uitkeringsgerechtigden betekent een groter draagvlak voor en tevens een daling van de kosten van de sociale zekerheid. Als gevolg hiervan neemt de opwaartse druk op de loonkosten af, waardoor de participatiekansen van minder produktieve werknemers toenemen. De stijging van de participatiegraad kan zichzelf zodoende versterken.

Op macroniveau lijkt de omkering van het valkuil-mechanisme een betrekkelijk voor de hand liggende ontwikkeling. Op microniveau ligt dit echter veel gecompliceerder. De valkuil-spiraal wordt op microniveau gevoed door een hoge mate van rationaliteit. Het afvloeien van een werknemer met een achterblijvende produktiviteit naar een van de sociale zekerheidsregelingen, betekent voor de werkgever een besparing op de loonkosten, terwijl de premielast als gevolg van een extra uitkeringsgerechtigde wordt uitgesmeerd over de totale loonkosten van alle werknemers. Voor de werknemer hoeft het verlaten

³] Centraal Planbureau, *Economisch beeld 1991*; 's-Gravenhage, 1990.

⁴] B. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, 'De valkuil van de sociale zekerheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 27 oktober 1982, 67e jaargang.

van het arbeidsproces geen onoverkomelijke inkomensgevolgen te hebben. Met name de afvloeiing naar VUT of WAO is wat het inkomen betreft geen afschrikwekkend vooruitzicht. De omkering van het valkuil-mechanisme botst op microniveau met deze rationaliteit. Voor de werkgever die een minder produktieve werknemer in dienst neemt of houdt, is het hoogst onzeker of hij of zij ooit de vruchten in de vorm van een verminderde premielast zal plukken. Immers, ook een besparing op de uitkeringsgelden wordt uitgesmeerd over de totale loonkosten van alle werknemers. Voor werknemers die besluiten hun looneisen te matigen om zo ruimte te scheppen voor een groei van de werkgelegenheid, wordt het voordeel van een lagere premielast uitgesmeerd over alle werknemers en dan nog alleen als de werkgelegenheid daadwerkelijk groeit. Werknemers zouden daarom kunnen besluiten eerder rechtstreeks hun looneisen op te voeren en zo een hoger loon te bedingen, dan hun looneisen te matigen en te wachten op het moment waarop de sociale premiedruk daalt. De uitkeringsgerechtigde tenslotte zal een volledige werkweek moeten maken om er in sommige gevallen slechts enkele procenten in inkomen op vooruit te gaan. Hier komt nog bij dat ook voor de uitvoeringsorganisaties van de verschillende sociale verzekeringen een zekere asymmetrische rationaliteit geldt. Het toekennen van een uitkering zal in de regel op minder weerstand stuiten dan het korten of niet toekennen van een uitkering. Waar het valkuil-mechanisme op macroniveau een tamelijk symmetrisch proces lijkt te zijn, blijkt het op microniveau in vele opzichten asymmetrisch. De omkering van dit proces vergt dan ook van alle betrokkenen een actieve stellingname die verder reikt dan de vooruitzichten op korte termijn.

Een structurele verhoging van de participatiegraad zal kunnen leiden tot veranderingen in de bestaande loonstructuur, aangezien hiermee een relatieve daling van de produktie per werknemer gepaard kan gaan. Participatie van werknemers die gemiddeld een lagere produktiviteit hebben dan de huidige werkzame bevolking, zal leiden tot een grotere differentiatie in lonen en loonkosten en tot lagere gemiddelde loonkosten. Dit betekent overigens niet dat de nettolonen als gevolg van een hogere participatiegraad onder druk komen te staan. Indien een hogere participatiegraad een stijging van het totaal aantal gewerkte uren inhoudt en gepaard gaat met een daling van het aantal uitkeringsjaren, ontstaat een groter draagvlak voor lagere sociale zekerheidskosten. De verkleining van de wig die hiervan het gevolg is schept de benodigde ruimte voor bescherming van de nettolonen. Omgekeerd kan de bestaande loonstructuur een drempel betekenen voor de beoogde groei van de participatiegraad. De bestaande loonstructuur 'past' bij de bestaande participatiegraad en diverse regelingen en gewoontes zijn specifiek toegesneden op het huidige participatieniveau en passen niet goed bij een hoger niveau. Dit onderdeel van hoofdstuk 4 is allereerst bedoeld om oog te krijgen voor aspecten van de loonstructuur die een stijging van de participatiegraad in de weg kunnen staan. Wijzigingen in de loonstructuur kunnen echter niet alleen drempels wegwerken op de weg naar een hogere participatiegraad, maar de stijging van de participatiegraad tevens bevorderen. De interactie van lonen en werkgelegenheid zal aan de hand van een analyse van de marktwerking op de Nederlandse arbeidsmarkt worden besproken. Vervolgens zal de invloed van de gemiddelde loonkosten, loonkostendifferentiatie en het minimumloon op de vraag naar arbeid aan de orde komen. Eerst zal echter de uitzonderlijke positie van Nederland met betrekking tot de loonkosten worden besproken aan de hand van een internationale vergelijking.

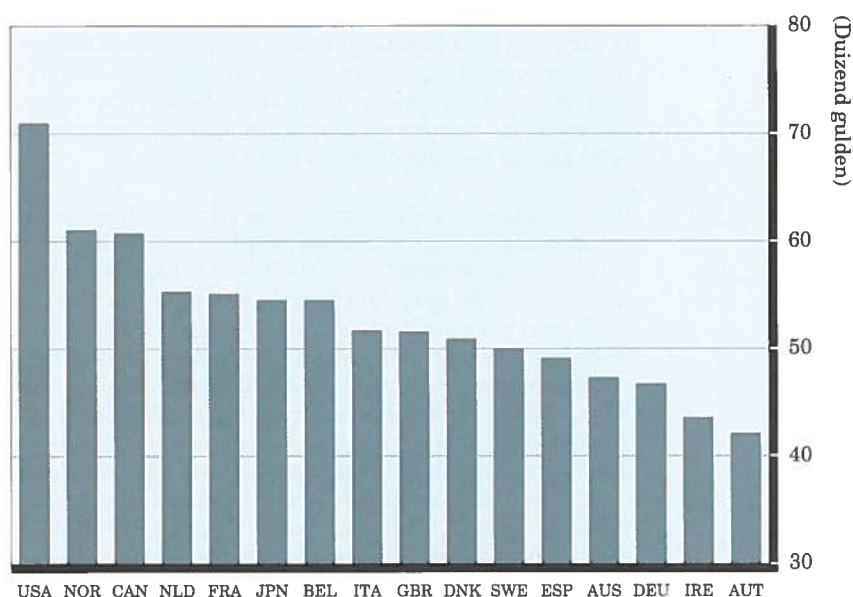
4.2.2 Internationale vergelijking

Figuur 4.1 toont om te beginnen de loonsom per arbeidsjaar in een aantal landen, omgerekend in guldens via koopkrachtpariteiten in 1987⁵. Duidelijk wordt dat de prijs van arbeid in Nederland tot de hoogste van de beschouwde

⁵] Loonsom wil zeggen bruto loon plus werkgeverspremies voor sociale verzekeringen en pensioenfondsen.

landen behoort, alleen de Verenigde Staten, Noorwegen en Canada komen hoger uit. De loonsom per arbeidsjaar is in Nederland zelfs hoger dan in enig ander land binnen de Europese Gemeenschap (EG). De uitkomst van een internationale vergelijking als deze wordt echter beïnvloed door de gebruikte methode. Zo kan het gebruiken van koopkrachtpariteiten voor het omrekenen van valuta andere resultaten opleveren dan het gebruiken van wisselkoersen. Een recente vergelijking van loonkosten in de Europese Gemeenschap met behulp van wisselkoersen toont echter hetzelfde beeld. Ook volgens dit onderzoek heeft Nederland in 1987 de hoogste loonkosten per werknemer van de hele EG⁶. Naast de gebruikte omrekeningsmethode van valuta kunnen nog andere factoren van invloed zijn. Zo kunnen loonkostenverschillen tussen landen een ander beeld opleveren wanneer slechts naar bepaalde sectoren wordt gekeken of wanneer een ander jaar wordt beschouwd. In het navolgende zal dit nog naar voren komen wanneer de nettolonen die resulteren na aftrek van werkgeverspremies, werknemerspremies en loonbelasting vergeleken worden.

Figuur 4.1 Loonsom per arbeidsjaar in 1987



Bron: WRR, op basis van: Organisation for Economic Cooperation and Development, *Economic Outlook no.47*; Paris, september 1990, Organisation for Economic Cooperation and Development, *National Accounts*; Paris, januari 1990 (gegevens beschikbaar gesteld op diskette). Aantallen werknemers per land omgerekend in arbeidsjaren met behulp van P/A-ratio's (Bron: C.W.A.M. van Paridon, *Arbeidsmarktparticipatie in Nederland; plaatsbepaling in internationaal perspectief*; WRR, Werkdocument W47, 's-Gravenhage, 1990).

Tbelichting: loonsom per arbeidsjaar met behulp van koopkrachtpariteiten omgerekend in gulden.

Bij de internationale vergelijking van nettolonen doet zich nog een aantal specifieke complicaties voor. Ten eerste kan slechts ten dele rekening worden

⁶] 'Differing labour cost levels in the Community', *European Economy*; Supplement A, n.r.l, januari 1989. In dit onderzoek komt tevens naar voren dat de loonkosten per eenheid product in Nederland in vergelijking met andere EG-landen relatief laag zijn, wat te maken heeft met de reeds eerder genoemde hoge arbeidsproductiviteit in Nederland.

gehouden met aanvullende regelingen, zoals bijzondere toeslagen en aftrekposten, die van land tot land sterk kunnen verschillen. De invloed van deze regelingen op de netto-inkomens moet niet worden onderschat. Zo kunnen huursubsidie, kinderbijslag, studietoelagen en rente-aftrek het netto besteedbaar inkomen aanzienlijk verhogen, terwijl bijvoorbeeld lokale belastingheffingen of een particuliere ziektekostenverzekering het netto-inkomen kunnen verlagen. Daarnaast zijn belasting- en premiedruk afhankelijk van de gekozen gezinssituatie. De representativiteit van zo'n gezinssituatie kan van land tot land verschillen. Tenslotte geldt voor een internationale vergelijking van nettolonen evenzeer als voor de loonkosten, dat het onder één noemer brengen van verschillende valuta tot vertekeningen kan leiden. Een indicatie van de positie die Nederland inneemt in vergelijking met andere landen, kan uit tabel 4.1 worden verkregen ⁷. Duidelijk is dat waar de loonkosten in Nederland hoog zijn, het nettoloon juist laag is. Zowel absoluut als relatief (in procenten van de loonkosten) behoren de nettolonen in Nederland tot de laagste van de beschouwde landen.

Tabel 4.1 Loonkosten^a en nettoloon^b in 1984

	loonkosten		nettoloon		nettoloon in % van loonkosten
	ECU	index (NL = 100)	ECU	index (NL = 100)	
West-Duitsland	2008	106.2	1141	117.8	56.8
Nederland	1891	100.0	968	100.0	51.2
Luxemburg	1574	83.2	1217	125.7	77.3
Italië	1545	81.7	986	101.8	63.8
Ierland	1423	75.3	899	92.9	63.2
Gr. Brittannië	1417	74.9	954	98.5	67.3
Frankrijk	1734	91.7	1096	113.2	63.2
Denemarken	1732	91.6	882	91.1	50.9
België	1719	90.9	1009	104.2	58.7

^a Loonkosten voor de werkgever per maand

^b Nettoloon van een gehuwde alleenverdiener met twee kinderen

Bron: Europese Gemeenschappen, *Een sociaal Europa*; Bureau voor officiële publikaties van de Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1990.

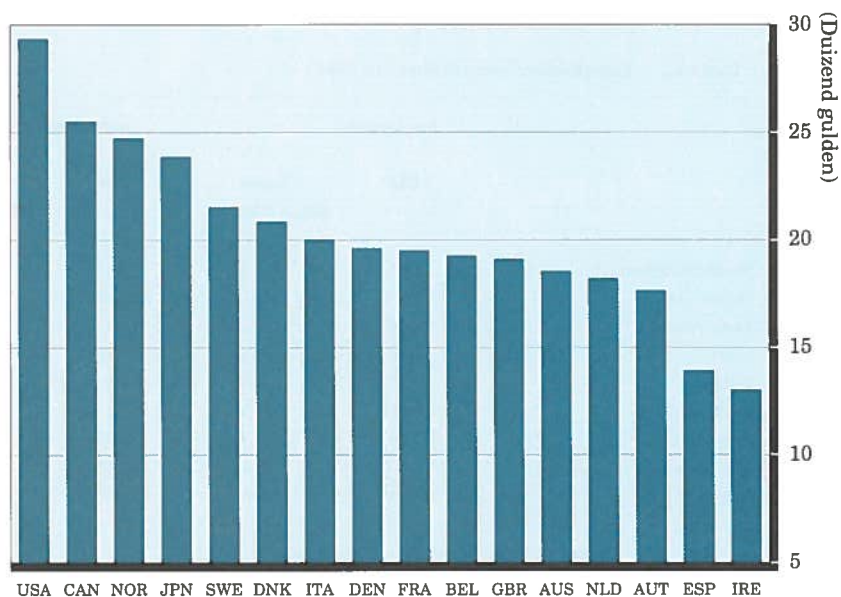
Naast inkomensoverdrachten die via het formele circuit van belasting- en premieheffing verlopen, moet ook rekening worden gehouden met informele inkomensoverdrachten. Het onderhouden van een niet-werkende partner kan als een informele inkomensoverdracht worden gezien. Er zijn daarnaast nog andere vormen van informele inkomensoverdrachten. Zo wordt de verzorging van kinderen en ouden van dagen in de meeste landen via een combinatie van formele en informele inkomensoverdrachten gefinancierd. De verhouding tussen formele en informele inkomensoverdrachten verschilt van land tot land, zodat een vergelijking die zich beperkt tot de formele inkomensoverdrachten, een vertekend beeld kan geven. Aan dit bezwaar kan tegemoet worden gekomen door de totale arbeidskosten te relateren aan de omvang van de bevolking. In dat geval moet wel het aan zelfstandigen toe te rekenen loon bij de loonsom

⁷ Uit de tabel komt naar voren dat de loonkosten per maand in 1984 in West-Duitsland hoger zijn dan in Nederland. Verschillen van jaar tot jaar en verschillen tussen loonkosten per maand en per arbeidsjaar betekenen echter dat deze cijfers niet vergeleken kunnen worden met de eerder genoemde cijfers waarin Nederland de hoogste gemiddelde loonkosten per arbeidsjaar in de EG bleek te hebben.

worden opgeteld ⁸. De totale arbeidskosten per hoofd van de bevolking kunnen als maat fungeren voor de middelen die beschikbaar zijn voor netto-inkomen, alsmede voor formele en informele inkomensoverdrachten, ⁹ kortweg de beschikbare middelen per hoofd van de bevolking.

Figuur 4.2 toont de aldus berekende arbeidskosten per hoofd van de bevolking, voor dezelfde landen en gebaseerd op dezelfde data als figuur 4.1. Duidelijk is dat waar de loonsom per arbeidsjaar in Nederland relatief hoog is, de arbeidskosten per hoofd van de bevolking juist relatief laag zijn. Dit bevestigt het ongunstige beeld van de besteedbare inkomens in Nederland dat ook uit tabel 4.1 naar voren kwam. Uiteraard weerspiegelt zich hierin wederom de lage participatiegraad in Nederland.

Figuur 4.2 Arbeidskosten per hoofd van de bevolking in 1987



Bron: WRR, op basis van: Organisation for Economic Cooperation and Development, *Economic Outlook no.47*; Paris, september 1990, Organisation for Economic Cooperation and Development, *National Accounts*; Paris, januari 1990 (gegevens beschikbaar gesteld op diskette).

Een internationale vergelijking van de loonstructuur is te vinden in een studie van het CPB, waarin de verdeling van bruto maandlonen van werknemers in een aantal landen wordt vergeleken ¹⁰. De studie heeft evenwel betrekking op het jaar 1979, zodat de actuele waarde beperkt is. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de loonstructuur in Nederland niet veel afwijkt van die in andere EG-landen. Ten opzichte van de loonstructuur in de VS treden echter wel grote

⁸] Zoals gebruikelijk is verondersteld dat de gemiddelde loonsom voor een zelfstandige per jaar gelijk is aan de gemiddelde loonsom voor een werknemer per arbeidsjaar.

⁹] Ook dit is echter een maat die met de nodige voorzichtigheid gehanteerd moet worden. Hoewel afdrachten voor de loon- en inkomstenbelasting die in de totale loonsom zijn inbegrepen, gedeeltelijk terug zullen vloeien naar gezinnen, worden deze ook ingezet voor de financiering van andere overheidstaken.

¹⁰] R. Stoffel, *Internationale vergelijking loonstructuur*; Centraal Planbureau, Onderzoeksmemorandum no. 23, 's-Gravenhage, 1985.

verschillen aan het licht. In Nederland en de andere EG-landen is de spreiding in de brutolonen veel geringer dan in de VS. Hierbij dient te worden bedacht dat de structuur van de loonkosten anders kan zijn als gevolg van de wijze waarop werkgeverspremies geheven worden. Werkgeverspremies worden in Nederland alleen geheven over het onderste deel van het brutoloon (tot aan de premiegrenzen) en verhogen zo de relatieve loonkosten voor de lage en midden loongroepen. In West-Duitsland, de VS en Japan worden vergelijkbare systemen gehanteerd, zij het met (aanzienlijk) lagere premiepercentages. In Frankrijk, België, Zweden en Groot-Brittannië worden werkgeverspremies in min of meer gelijke mate geheven over het gehele brutoloon¹¹. De loonkostenstructuur zal als gevolg hiervan in Nederland een kleinere spreiding vertonen dan in de meeste andere landen. Dit beeld wordt bevestigd in een onderzoek dat de OESO in 1985 heeft gedaan naar de differentiatie van loonkosten tussen bedrijfstakken binnen de industriële sector in 17 OESO-landen¹². Hoewel de differentiatie in loonkosten tussen bedrijfstakken niet gelijk hoeft te zijn aan de differentiatie van loonkosten tussen werknemers, kunnen hieraan wel indicaties worden ontleend omtrent de structuur van de loonkosten. In de vergelijking worden per land variatiecoëfficiënten¹³ berekend van de loonkosten per uur voor de jaren 1975 tot 1982. Uit deze vergelijking blijkt dat in Nederland de kleinste variaties optreden van bijna alle besproken landen. Alleen in Zweden worden, in overeenstemming met de aldaar gevoerde solidaire loonpolitiek, lagere waarden van de variatiecoëfficiënt gevonden, Denemarken toont een vergelijkbaar niveau en in Italië wordt alleen in 1982 een lagere variatiecoëfficiënt dan in Nederland gemeten. In de ons omringende landen (West-Duitsland, België, Frankrijk en Groot-Brittannië) is de spreiding in loonkosten per uur over het geheel genomen zo'n 25 procent groter dan in Nederland. In Japan, Canada en de Verenigde Staten is de gevonden spreiding meer dan twee maal zo groot.

Tabel 4.2 Bruto minimumlonen in enkele EG-landen

	indices	indices
	(NL=100)	(NL=100)
	1985 ^a	1988 ^b
Nederland	100.0	100.0
België	95.6	88.0
West-Duitsland	81.9	88.0
Frankrijk	77.3	79.0
Gr. Brittannië	67.5	71.0

^a Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Een internationale vergelijking van minimumlonen, de inkomensverdeling en de minimumuitkeringen*; 's-Gravenhage, 1989.

^b Bron: Economie met open grenzen; Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 670, nrs.1-2.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat in Nederland hoge gemiddelde loonkosten samengaan met een betrekkelijk geringe spreiding in loonkosten. Dit betekent dat ook de loonkosten voor de minst produktieve werknemers op een relatief hoog niveau liggen. Dit beeld wordt bevestigd wanneer de regelingen met betrekking tot het minimumloon in verschillende landen

¹¹] Notitie Inkomensbeleid 1988; Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20210, nr. 1-2.

¹²] Organisation for Economic Cooperation and Development, *Employment Outlook 1985*; Paris, september 1985.

¹³] De standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde loon.

vergeleken worden. In tabel 4.2 zijn de resultaten van twee internationale vergelijkingen weergegeven. Hieruit blijkt dat Nederland in verhouding tot zijn buurlanden het hoogste bruto minimumloon (voor volwassenen) kent. Bij deze vergelijking kunnen overigens dezelfde kanttekeningen worden geplaatst als bij de eerder besproken internationale vergelijkingen. De betekenis van het minimumloon wordt bovendien bepaald door de wijze waarop dit in een bepaald land tot stand komt. Zo is het minimumloon in Nederland en Frankrijk bij wet geregeld. In West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk worden minimumlonen in CAO's geregeld, waardoor voor werknemers in verschillende bedrijfstakken niet eenzelfde minimumloon hoeft te gelden. Voor deze landen zijn de minimumloonbedragen uit relevant geachte CAO's genomen. Voor België is het minimumloon uit de nationale CAO genomen, die alleen geen gelding heeft voor familiebedrijven. In paragraaf 4.2.6 zal blijken dat het wettelijk minimumloon in Nederland niet betekent dat in alle bedrijfstakken ook werknemers tegen het minimumloon kunnen worden aangesteld. In veel CAO's liggen de laagste loonschalen boven het wettelijk minimumloon. In vergelijking met België, West-Duitsland en Groot-Brittannië kan het Nederlandse (en het Franse) minimumloon dan ook een onderschatting opleveren van de feitelijke ondergrens in het loongebouw. Tenslotte moet bij de interpretatie van de cijfers in tabel 4.2 bedacht worden dat het hier bruto minimumlonen betreft. De verhouding tussen de loonkosten van het minimumloon kan beïnvloed worden door de wijze van heffen van werkgeverspremies.

4.2.3 Het marktmechanisme op de arbeidsmarkt

Als de arbeidsmarkt zou functioneren als een markt met volledige mededinging, zou de prijs van arbeid, het loon, zuiver het resultaat zijn van de ontmoeting van vraag en aanbod. Loonveranderingen worden dan bepaald door overschotten en tekorten op de arbeidsmarkt: een vraagoverschot leidt tot een stijgend loon, een vraagtekort leidt tot een dalend loon. In het voorjaar van 1990 zijn in het CAO-overleg reële loonstijgingen overeengekomen. Zou de arbeidsmarkt als een perfecte markt werken, dan zouden deze loonstijgingen wijzen op een vraagoverschot. De arbeidsmarkt telt echter tussen de driehonderdvijftig- en zeshonderdduizend werklozen (afhankelijk van de gekozen definitie), achthonderdduizend arbeidsongeschikten, een gestaag groeiende stroom VUT'ers en meer in het algemeen een lage participatiegraad. Dit alles wekt eerder de indruk van een overschot aan de aanbod- dan aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Zalm stelt in zijn oratie naar aanleiding van deze schijnbare discrepantie dat er twee mogelijke verklaringen zijn¹⁴. Ten eerste kan het aanbodoverschot vooral bestaan uit mensen die niet gekwalificeerd zijn voor betaald werk of geen betaalde baan willen accepteren. In dat geval is het aanbodoverschot schijn en is er wel degelijk sprake van een vraagoverschot. De loonstijgingen geven dan een correcte afspiegeling van de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. Deze gedachte kan worden gestaafd met recente resultaten van de vacature-enquête van het CBS¹⁵. Het CBS telde in het eerste kwartaal van 1990 een stijging van het aantal openstaande vacatures in bedrijven van 93.000 naar 134.000. Dit bevestigt het beeld uit de maandelijkse conjunctuurtest van het CBS, waaruit blijkt dat bedrijven steeds vaker een personeelstekort aangeven als belemmering voor de produktie¹⁶. Een tweede mogelijkheid is dat de loonvorming zich ten dele onttrekt aan de wetten van vraag en aanbod. In deze verklaring zijn werklozen, arbeidsongeschikten, ouderen, herintreedsters enzovoort, wel degelijk gekwalificeerde aanbieders van arbeid. Hun aanbod speelt echter geen (voldoende) rol in de loonvorming. Hierdoor blijven de lonen op een niveau dat hoger ligt dan hun produktiviteit. Dit heeft tot gevolg dat zij geen baan kunnen vinden, terwijl er tegelijkertijd vacatures zijn.

¹⁴] G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*; Amsterdam, 1990.

¹⁵] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*; 's-Gravenhage, augustus, 1990. Zie voorts paragraaf 4.3.

¹⁶] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Conjunctuurtest*; 's-Gravenhage, juni, 1990.

In feite spelen beide aspecten een rol. De kwaliteit van het aanbod zal op sommige deelmarkten wellicht te wensen overlaten; op andere deelmarkten zal juist de vraag tekort schieten. Maar daar komt bij dat de loonvorming niet louter onderhevig is aan de wetten van vraag en aanbod zoals die op een markt met volledige vrije mededinging gelden. Er zijn aanwijzingen dat juist dit kenmerk van de arbeidsmarkt een stijging van de arbeidsparticipatie in de weg staat. Zalm wijst in dit verband op het monopolistische karakter van loononderhandelingen tussen collectieven van werkgevers en werknemers¹⁷. Deze onderhandelingen resulteren in Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO's), waarvan onder meer de voor de loonkosten relevante bepalingen door de overheid algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Hierdoor zijn ook werkgevers en werknemers die niet bij het overleg als zodanig waren vertegenwoordigd, gebonden aan de in de CAO overeengekomen loonafspraken. Volgens Zalm versterkt de algemeen verbindend verklaring het monopolistische karakter van de loonvorming.

Er zijn meer factoren die de werking van het marktmechanisme bij de loonvorming verzwakken. Allereerst kan gedacht worden aan institutionele regelingen zoals die op de Nederlandse arbeidsmarkt gelden. Het wettelijk minimumloon, belasting- en premieheffing, het sociale-zekerheidsstelsel en ontslagwetgeving zijn voorbeelden van regelingen die restricties opleggen aan de werking van het marktmechanisme. Het optreden van vakverenigingen is eveneens een factor die de werking van het marktmechanisme op het punt van de loonvorming kan beperken.

Deze regelingen en instituties zijn ontstaan om bescherming te bieden tegen een ongebreidelde werking van het marktmechanisme. Die bescherming kan variëren van inkomenszekerheid (minimumloon en sociale zekerheid) tot kwaliteitsnormering (diploma-eisen voor het uitoefenen van een beroep, zoals bijvoorbeeld van verpleegsters of accountants, worden gelegitimeerd als waarborgen van de kwaliteit van de uitoefening van het beroep). Bij dergelijke regulering moet echter ook steeds worden bedacht dat zij de marktwerking kan verstoren en zo ongewenste overschotten en tekorten tot gevolg kan hebben. Tenslotte kan ook gedacht worden aan meer fundamentele kenmerken van de arbeidsmarkt. Zo wordt er bijvoorbeeld in de *implicit contracts*¹⁸ en *efficiency wage*¹⁹ theorieën op gewezen dat lonen niet flexibel kunnen reageren op wisselende schaarsteverhoudingen, omdat dergelijke loonfluctuaties noch voor de werknemer, noch voor de werkgever optimaal zijn. Solow geeft een overzicht van oorzaken waardoor conjunctuurschommelingen niet vertaald worden in loonfluctuaties, maar in schommelingen in de vraag naar arbeid²⁰. Met name neerwaartse aanpassingen van lonen vinden doorgaans niet plaats.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de lonen niet zuiver de uitkomst zijn van de ontmoeting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De lonen zijn tevens de uitkomst van een veelheid aan andere processen, die ten dele door de overheid kunnen worden beïnvloed. Voorzover de lonen niet de uitkomst zijn van vraag en aanbod, zijn zij juist mede bepalend voor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In de volgende paragrafen wordt de invloed van de loonkosten op de werkgelegenheid nader beschouwd. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de gemiddelde loonkosten, de differentiatie van lonen en het minimumloon.

^{17]} G. Zalm, op. cit.

^{18]} C. Azariadis, 'Implicit contracts and related topics, a survey'; in: *The Economics of the Labour Market*; by Z. Hornstein a.o. (eds.), London, 1981, blz. 221-249.

^{19]} Zie voor een overzicht: J.L. Yellen, 'Efficiency wage models of unemployment'; *The American Economic Review*, 1984, vol. 74, blz. 200-205.

^{20]} R.M. Solow, 'On theories of unemployment'; *The American Economic Review*, 1980, vol. 70, no. 1.

4.2.4 Gemiddelde loonkosten en werkgelegenheid

Om een eerste indruk te krijgen van de invloed van de gemiddelde loonkosten op de werkgelegenheid, is in figuur 4.3 voor een aantal OESO-landen de werkgelegenheidsontwikkeling afgezet tegen de loonkostenontwikkeling. Voor de periode 1976-1986 is per land de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheids-groei ²¹ afgezet tegen de gemiddelde jaarlijkse groei van de reële loonsom per werknemer. De landen in de figuur kunnen ruwweg in twee groepen worden ingedeeld: landen met een gemiddelde jaarlijkse reële loonkostenstijging van 0,5 procent of minder en landen waar de loonkostenstijging 1 procent of meer bedraagt. De zeven landen in de eerste groep vertonen zonder uitzondering een groei van de werkgelegenheid. De negen landen in de tweede groep geven een grotere spreiding te zien en kennen over het geheel genomen een lagere groei of een daling van de werkgelegenheid. Belangrijkste uitzondering op deze regel vormt Japan, waar zowel de werkgelegenheid als de loonkosten in de beschouwde periode relatief fors zijn gestegen. Hoewel Nederland een van de drie landen is die in de beschouwde periode een daling van de loonkosten per werknemer te zien geven ²², kent Nederland in dezelfde periode een relatief lage werkgelegenheids-groei. Dit kan veroorzaakt zijn door de omvangrijke veranderingen die de Nederlandse economie en met name het Nederlandse bedrijfsleven hebben doorgemaakt. De gematigde loonontwikkeling in Nederland in vergelijking met andere landen en het feit dat Nederland in 1987 tot de landen met de hoogste loonkosten behoorde, geven tevens aan dat de loonkosten in Nederland in 1976 bijzonder hoog waren, zodat een loonmatiging pas op de langere duur effect kon sorteren.

Een regressielijn door de punten van figuur 4.3 heeft een richtingscoëfficiënt van ongeveer -0,5 ²³. Dat wil zeggen dat 1 procentpunt minder loonkostenstijging over het algemeen gepaard gaat met een werkgelegenheids-groei die 0,5 procentpunt hoger ligt. Deze -0,5 kan als een benadering gelden van de prijselasticiteit van de vraag naar arbeid op de lange termijn. Een regressie als deze is echter een tamelijk ruwe methode voor het bepalen van de elasticiteit van de vraag naar arbeid. Van land tot land kan de ontwikkeling van deeltijd-arbeid verschillen, wat de onderlinge posities in de figuur kan beïnvloeden. Bovendien worden werkgelegenheids- en loonkostenontwikkeling ook in belangrijke mate bepaald door het beschikbare aanbod van arbeid, dat niet in deze beschouwing is betrokken. Daarnaast blijken de onderlinge verschillen tussen landen groot en tevens afhankelijk van de gekozen periode. Hoewel aan figuur 4.3 dus niet meer dan een indicatieve betekenis mag worden toegekend, blijkt het resultaat van de regressie redelijk overeen te stemmen met de resultaten van ander onderzoek waarin het effect van de loonkosten op de vraag naar arbeid wordt geschat.

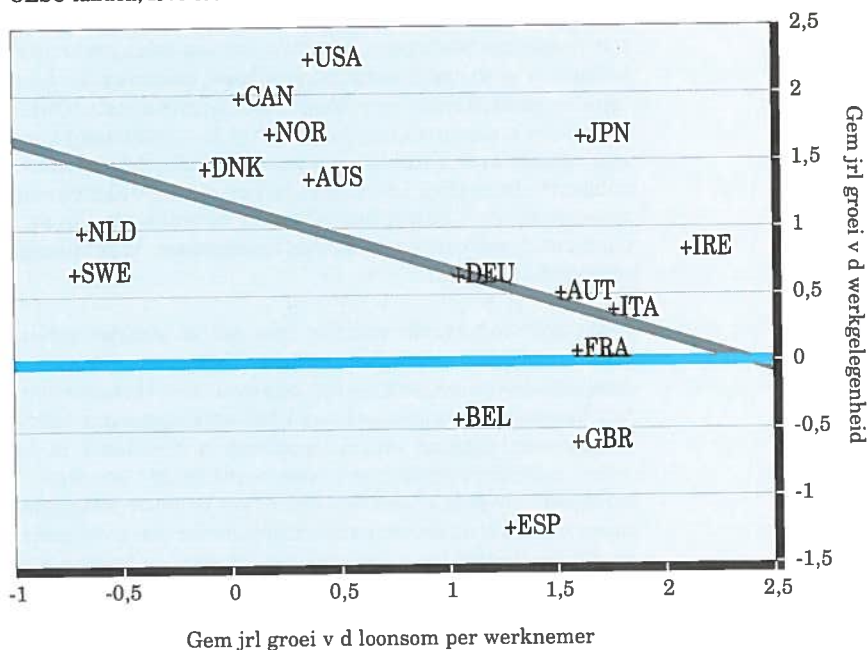
In de economische theorie wordt de invloed van de loonkosten op de werkgelegenheid gesplitst in een volume- en een substitutie-effect. Met het volume-effect wordt bedoeld op een verandering in het productievolume als gevolg van een verandering in de loonkosten. Met het substitutie-effect wordt bedoeld op een verandering in productiewijze als gevolg van een verandering in de loonkosten. Binnen het raamwerk van de (neo-)klassieke economische theorie kunnen substitutie- en volume-effecten gesommeerd worden tot de totale vraag

²¹] Werkgelegenheids-groei in personen bij overheid en particuliere sector.

²²] Het feit dat de loonkosten per werknemer in de beschouwde periode zijn gedaald, betekent niet dat ook de loonkosten per arbeidsjaar een reële daling hebben gekend. De daling van de loonkosten per werknemer wordt veroorzaakt door de grote vlucht die het werken in deeltijd in deze periode heeft genomen. Dit geldt overigens voor alle beschouwde landen, zij het wellicht niet voor allemaal in gelijke mate.

²³] Significat op 10%-niveau.

Figuur 4.3 Groei van loonsom per werknemer en werkgelegenheid in een aantal OESO-landen, 1976-1986



Bron: Organisation for Economic Cooperation and Development, *Economic Outlook*, nr.47; Paris, juni 1990. (Werkgelegenheid voor Nederland, bron: Organisation for Economic Cooperation and Development, *Labour Force Statistics, 1968-1988*; Paris, 1990.

elasticiteit van arbeid²⁴. In het navolgende zullen de resultaten van economisch onderzoek naar substitutie- en volume-effecten worden besproken, waarna schattingen zullen worden gegeven van de totale elasticiteit.

Substitutie-effecten

Arbeid kan gesubstitueerd worden door andere produktiefactoren zoals kapitaal en energie. Veel studies gaan uit van de veronderstelling dat alle arbeid in gelijke mate substitueerbaar, ofwel homogeen, is. In de praktijk zijn sommige soorten arbeid echter veel eenvoudiger door een machine te vervangen dan

^{24]} De optelling van substitutie-effect en volume-effect tot een totaal-elasticiteit e_a , berust op de wetten van Marshall:

$$e_a = -(1-s)\sigma + \alpha s e_p \quad (1)$$

waarin:

- σ (Allen) substitutie-elasticiteit tussen arbeid en kapitaal
- s saandeel van de arbeidskosten in de totale kosten
- e_p prijselasticiteit van de vraag naar het produkt dat met behulp van de factor arbeid wordt gemaakt.
- α schaalearlasticiteit

Het eerste deel $(1-s)\sigma$ van vergelijking (1) geeft het substitutie-effect. Het tweede deel $\alpha s e_p$ geeft het volume-effect.

Uit: J. Theeuwes, 'Arbeid en belastingen'; in: *Belastingheffing en belastinghervorming*; Pre-adviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1988, blz. 131 e.v.

andere. Sommige onderzoekers betrekken deze heterogeniteit van de factor arbeid in hun onderzoek en onderscheiden verschillende soorten arbeid (bijvoorbeeld lager versus hoger geschoolde). Daarnaast kan sprake zijn van substitutie van arbeid door arbeid. Zo zou een werkgever op zeker moment kunnen besluiten één hoogproductieve (dure) werknemer te vervangen door twee minder productieve (goedkope) arbeidskrachten. Ook dit soort substitutieprocessen kunnen van invloed zijn op de totale vraag naar arbeid, maar in feite zijn zij toch vooral van belang voor de werkgelegenheid van specifieke groepen op de arbeidsmarkt. In dit laatste geval speelt niet zozeer het gemiddelde loonniveau een rol, alswel het relatieve loonniveau van de beschouwde groepen. Onderzoek waarin de relatieve loonniveaus van belang zijn, zal afzonderlijk worden behandeld.

Eerst zal onderzoek worden besproken waarin arbeid als een homogene produktiefactor wordt beschouwd. Een overzicht van met name Engels en Amerikaans onderzoek wordt gegeven door Hamermesh²⁵. Een overzicht van het Nederlandse onderzoek tot 1985 wordt gegeven door Theeuwes²⁶. De mate waarin een stijging van de loonkosten resulteert in substitutie van arbeid wordt door Hamermesh gepresenteerd in de vorm van vraagelasticiteiten bij constante output; Theeuwes noemt dit de netto vraagelasticiteit. Uit de resultaten van 22 studies voor verschillende landen concludeert Hamermesh dat de vraagelasticiteit bij constante output voor de lange termijn tussen de -0,15 en -0,5 ligt. Theeuwes noemt twee vergelijkbare Nederlandse studies, waarin netto vraagelasticiteiten van -0,125 tot -0,25 worden gevonden. Theeuwes bespreekt ook een aantal Nederlandse studies, waarin rekening wordt gehouden met een aanpassingsproces in de tijd, zodat onderscheid gemaakt kan worden tussen korte en lange termijn effecten. Uit een zestal studies die deze weg volgen, concludeert hij dat de netto vraagelasticiteit voor de korte termijn tussen de -0,14 en -0,3 ligt en voor de lange termijn tussen de -0,3 en -1. Het Nederlandse onderzoek vertoont dus een grotere spreiding van de gevonden elasticiteiten (van -0,125 tot -1) dan het door Hamermesh besproken onderzoek (van -0,15 tot -0,5). Dit heeft niet alleen te maken met uiteenlopende schattingstechnieken en data, maar waarschijnlijk ook met reële factoren. In dit verband is de invloed van de wereldhandel op de Nederlandse werkgelegenheid een belangrijke factor.

Uit het voorgaande blijkt dat machines het werk van mensenhanden overnemen, zodra mensenhanden te duur worden. Dit geldt echter niet in gelijke mate voor alle soorten arbeid. Het lijkt voor de hand te liggen dat laaggeschoolde arbeid beter substitueerbaar is door kapitaal dan hooggeschoolde arbeid. Een recent onderzoek op basis van Arbeidskrachtentellingen, waarin arbeid als heterogene produktiefactor wordt beschouwd, bevestigt dit vermoeden²⁷. Broer en Jansen maken in dit onderzoek onderscheid tussen drie opleidingsniveaus: ongeschoold, geschoold en hooggeschoold en vinden substitutielasticiteiten tussen arbeid en kapitaal van -1,3 voor de eerste twee niveaus en van -0,01 voor het hoogste opleidingsniveau. Een dergelijk resultaat komt goed overeen met de verschillen in substitueerbaarheid die Hamermesh in zijn overzicht noemt.

Samenvattend blijkt dus dat de verschillende onderzoeken ruimte open laten voor discussie omtrent de omvang van het effect van de loonkosten op de keuze van produktiefactoren, maar dit laat onverlet dat al het hier besproken onderzoek zeer eenduidig is over de richting van het effect: een stijging van de loon-

²⁵] D.S. Hamermesh, 'Demand for labor in the long run'; in: *Handbook of Labor Economics*; by O.C. Ashenfelter en R. Layard (eds.), Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo, North Holland, 1986, Hoofdstuk 8, blz. 429-471.

²⁶] J. Theeuwes, op. cit.

²⁷] D.P. Broer en W.J. Jansen, 'Employment, schooling and productivity growth', *De Economist*; 137, nr. 4, 1989.

kosten leidt tot het versneld vervangen van menselijke arbeid door andere produktiefactoren. Ruwweg kan worden gesteld dat een stijging van de loonkosten met 1 procent bij een constant gehouden produktievolume leidt tot een daling van de totale werkgelegenheid met 0,1 tot 1 procent. Als onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende typen arbeid, blijkt laaggeschoolde arbeid veel gevoeliger voor substitutie-effecten dan hooggeschoolde arbeid. De beschikbare onderzoeken wijzen op een daling van de vraag naar laaggeschoolde arbeid van 1 à 2 procent bij een stijging van de loonkosten met 1 procent.

Volume-effecten

Behalve via de produktiewijze, zijn de loonkosten ook via het produktievolume van invloed op de werkgelegenheid. Op korte termijn kunnen stijgende loonkosten leiden tot stijgende afzetprijzen en daarmee tot een daling van de afzet. Hiertegenover staat dat stijgende loonkosten tevens leiden tot een stijgend consumptievolume. Hierdoor kan de binnenlandse afzet juist groeien. Voor een kleine open economie als de Nederlandse, die ruwweg de helft van haar produktie exporteert, is echter ook en vooral het consumptievolume in het buitenland van belang, dat niet (direct) wordt beïnvloed door de Nederlandse loonuitgaven. Op de lange termijn gaan hoge loonkosten niet alleen ten koste van de afzet, maar tevens van de investeringen. Dit laatste doet zich voor als het aandeel van de arbeidskosten in de toegevoegde waarde oploopt en daarmee ten koste gaat van de winsten. De investeringsgeneigdheid²⁸ zal dan teruglopen, ten eerste omdat er minder geld is om investeringen te financieren, ten tweede omdat het verwachte rendement van de investeringen te laag is. Een proces van teruglopende investeringen is zeer schadelijk voor een economie. De noodzakelijke doorlopende vernieuwing van het produktieproces stagneert, waardoor de concurrentiekracht afneemt en de uitbreiding van de produktie tot stilstand komt. Dit verschijnsel deed zich voor aan het eind van de jaren '70 en het begin van de jaren '80. Figuur 4.4 schetst het verloop van de arbeidsinkomensquote (AIQ)²⁹, de investeringen als percentage van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in bedrijven. Uit de figuur blijkt hoe zeer met name de investeringen aan het eind van de jaren '70 en het begin van de jaren '80 hebben geleden onder het veel te hoge aandeel van de arbeidskosten in de toegevoegde waarde.

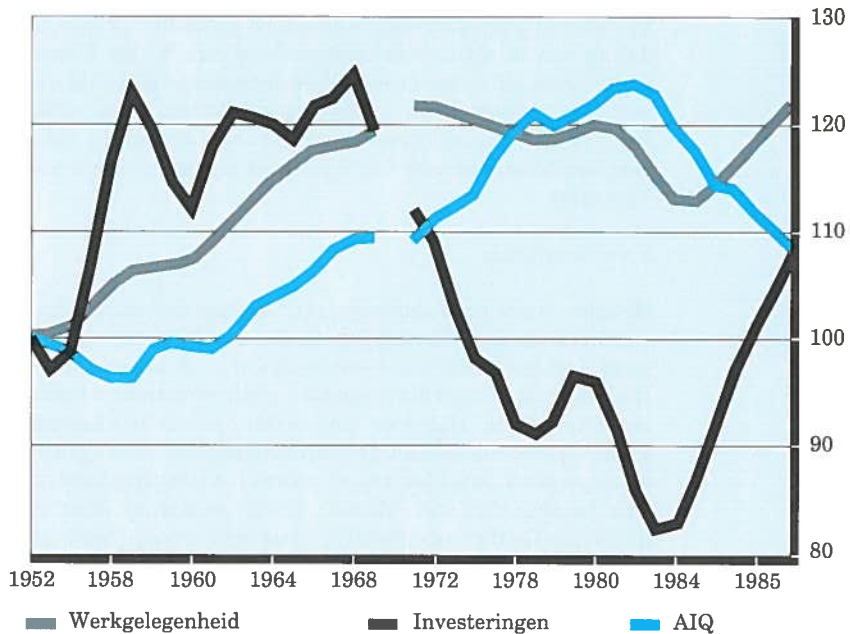
De genoemde effecten zijn niet eenvoudig in een getal te vangen. Schattingen voor het volume-effect worden gegeven door Theeuwes. Hij neemt voor alle relevante variabelen een hoge, een midden en een lage waarde en bepaalt zo een interval waarbinnen het volume-effect zich beweegt. Op deze wijze kan worden berekend dat het volume-effect zich bevindt tussen -0,04 en -0,8³⁰. Dat wil zeggen dat 1 procent extra loonkostenstijging leidt tot een vermindering van de groei van de werkgelegenheid, louter als gevolg van een daling van de produktie (bij een constante verhouding tussen de inzet van arbeid en kapitaal), van tussen de 0,04 en 0,8 procent.

^{28]} Hier wordt bedoeld op investeringen die de kapitaal-arbeid verhouding niet beïnvloeden. Substitutie-effecten zijn hiervoor behandeld.

^{29]} De waarde van de AIQ als indicator van een verantwoorde loonontwikkeling is beperkt. De AIQ kan behalve door de loonkosten ook worden beïnvloed door de sectorstructuur, de ruilvoet (het verschil tussen invoer en uitvoer prijzen) en door de verhouding tussen werknemers en zelfstandigen. Een evenwichtige waarde van de AIQ is dan ook niet te geven. (vgl. A. Moons, 'Lonen, werkgelegenheid en koppeling', *Economisch Statistische Berichten*; 12 september 1990, 75e jaargang, nr. 3774, blz. 847-849.

^{30]} Theeuwes veronderstelt dat er sprake is van aangehouden arbeidsreserves in bedrijven, waardoor een uitbreiding van de produktie niet direct gepaard hoeft te gaan met een groei van de vraag naar arbeid. Na jaren van werkgelegenheidsgroei lijkt in 1990 van arbeidsreserves echter minder sprake te zijn. Zie voorts de Appendix bij deze paragraaf.

Figuur 4.4 Investerings, Arbeidsinkomensquote en werkgelegenheid, 1952-1990



Bron: Centraal Planbureau, *Economisch Beeld 1991*; bijlage B en C, 's-Gravenhage, 1990.
Gegevens door het Centraal Planbureau beschikbaar gesteld op diskette.

Tbelichting: Twee jaars voortschrijdende gemiddelden berekend uit de oorspronkelijke reeksen (1952 = 100).

Investerings in vaste activa door bedrijven in procenten van de netto toegevoegde waarde (tegen factorkosten) van bedrijven.

Werkgelegenheid in bedrijven (loontrekkers plus zelfstandigen in arbeidsjaren).

Arbeidsinkomensquote = arbeidskosten/netto toegevoegde waarde (exclusief delfstoffenwinning, openbare nutsbedrijven en exploitatie van woningen).

Totaal effect

Analoog aan de berekeningen van Theeuwes, kan een interval worden gegeven waarbinnen de som van substitutie- en volume-effect waarschijnlijk ligt. Tabel 4.3 presenteert de resultaten van een dergelijke exercitie in de vorm van een hoge, een midden en een lage schatting. De tabel geeft aan dat een stijging van de loonkosten met 1 procent leidt tot een daling van de werkgelegenheid die ligt tussen de 0,17 en 1,8 procent.

Er zijn echter nog andere methodes om het totale effect van de loonkosten op de werkgelegenheid te bepalen. In navolging van Den Hartog en Tjan is, met name door het CPB, veel onderzoek verricht dat uitgaat van een beperkte substitueerbaarheid van arbeid en kapitaal³¹. De gehanteerde methodiek wijkt sterk af van die in de hiervoor besproken studies. Uitgangspunt is de gedachte dat een machine van een bepaalde jaargang een bepaalde hoeveelheid arbeid vergt om te kunnen draaien. De machine kan op zeker moment vervangen worden

^{31]} H. den Hartog en H. Tjan, *Investerings, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen*; Centraal Planbureau, Occasional Papers, no. 2, 's-Gravenhage, 1974.

Tabel 4.3 Elasticiteiten

	substitutie effect	volume effect	totaal elasticiteit (-e _a)
	(1)	(2)	(1) + (2)
hoog	1	0,8	1,8
midden	0,55	0,42	0,97
laag	0,13	0,04	0,17

Bron: J.Theeuwes, 'Arbeid en belastingen'; in: *Belastingheffing en belastingher-
vorming*; Pre-adviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoud-
kunde, Leiden/Antwerpen, H.E. Stenfert Kroese B.V., 1988, p.131 e.v, eigen bere-
kening.

door één van een nieuwe jaargang die minder arbeidsintensief produceert, maar wel eveneens een vaste hoeveelheid arbeid vereist. Het belang dat in Nederland aan deze zogenaamde jaargangenmodellen wordt gehecht, blijkt onder andere uit het feit dat het CPB deze methodiek hanteert voor de verkenningen zoals die jaarlijks in het Centraal Economisch Plan en de Macro Economische Verkenning worden opgenomen. Dit type onderzoek heeft de basis gelegd voor de loonmatiging in Nederland³². De invloed van de reële loonkosten op de vraag naar arbeid komt in dit type modellen tot uitdrukking in het versneld afschrijven van verouderde jaargangen kapitaalgoederen. Het is echter niet mogelijk er substitutie-elasticiteiten aan te ontleenen die vergelijkbaar zijn met de eerder gepresenteerde resultaten. Den Hartog en Tjan hebben in 1979 met behulp van een jaargangenmodel arbeidsvraagelasticiteiten (totaal effect) geschat³³. Zij komen op een waarde tussen de -0,44 en -0,82 voor de industriële sector in Nederland. Dit betekent dat een stijging van de loonkosten met 1 procent leidt tot een daling van de vraag naar arbeid in de industrie van tussen de 0,44 en 0,82 procent. Dergelijke waarden stemmen redelijk overeen met de hiervoor gevonden resultaten. In haar middellange termijn verkenningen neemt het CPB varianten op met betrekking tot de loonontwikkeling. Meest recentelijk is dit gedaan met het Freia-Kompas-model in 1988³⁴. In een dergelijke exercitie worden afwijkingen van een centraal pad (een plausibel geachte ontwikkeling) gepresenteerd. Uit de genoemde verkenning blijkt dat een vier jaar lang volgehouden loonmatiging van jaarlijks 1 procent ten opzichte van het centrale pad, op termijn (na acht jaar) resulteert in een werkgelegenheid die ongeveer 2 procent hoger ligt (wat neerkomt op een vraag-elasticiteit van -0,5).

4.2.5 Loonkostendifferentiatie

In veel recent arbeidsmarktonderzoek ligt de nadruk op het functioneren van de arbeidsmarkt als allocatiemechanisme. Zaken als flexibiliteit en mobiliteit spelen in dit verband een belangrijke rol. Het onderzoek op dit terrein lijkt met name geïnspireerd door de relatief lage vrijwillige arbeidsmobiliteit in Nederland. Een grotere mate van loondifferentiatie is, vanuit theoretisch oogpunt, een voor de hand liggend middel om de arbeidsmobiliteit te bevorderen en daar-

^{32]} Vgl: F. den Butter, 'De onderbouwing van het loonmatigingsbeleid in Nederland'; *Economisch Statistische Berichten*, 19 september 1989.

^{33]} H. den Hartog en H.S. Tjan, *A clay-clay vintage model approach for sectors of industry in the Netherlands*; Centraal Planbureau, Occasional Paper no. 17, 's-Gravenhage, september 1979.

^{34]} C. Heineken, I. Siccamo en R. v.d. Toorn, *19 Standaard-varianten met het FK-model, een herziene versie van de in 1986 verschenen notitie "18 varianten met FK'85*; Centraal Planbureau, notitienummer 06, 1988.

mee de allocatieve werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Uitgebreid onderzoek in opdracht van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek naar de effecten van beloningsverschillen op de werking van de arbeidsmarkt heeft echter niet tot eensluidende conclusies geleid³⁵. Loondifferentiatie betreft verschillen in de arbeidsinkomens van werknemers. Daarvan te onderscheiden is de loonkostendifferentiatie (differentiatie in de totale loonkosten, d.w.z. brutoloon plus werkgeverslasten), dat een afzonderlijk terrein vormt. Waar het onderzoek naar de allocatieve werking van de arbeidsmarkt zich vooral concentreert op de gedragingen van aanbieders van arbeid, richt de studie naar de effecten van loonkostendifferentiatie zich voornamelijk op de effecten aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

In de Nederlandse situatie, waarin hoge werkloosheid tegelijk optreedt met tekorten op de arbeidsmarkt, is de vraag van belang in hoeverre een matiging van de loonkosten kan bijdragen aan de reïntegratie van langdurig werklozen en arbeidsongeschikten en de herintreding van vrouwen in het arbeidsproces. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is inzicht in de micro-economische aspecten van de vraag naar arbeid nodig. Het gaat dan dus niet meer om de invloed van het algemene loonkostenniveau op de geaggregeerde vraag naar arbeid, maar om de invloed van verschillen in loonkosten tussen werknemers, bedrijven en bedrijfstakken. Hamermesh noteert in zijn overzichtsartikel: "There is a shocking absence of research on the empirical microeconomics of labour demand"³⁶. De stand van het Nederlandse onderzoek is niet veel rooskleuriger. Theeuwes wijt het praktisch ontbreken van studies op een lager aggregatieniveau aan het feit dat individuele ondernemingen dan vrijwel zeker zijn te identificeren, waardoor anonimiteit niet valt te waarborgen; in zijn ogen een 'structureel probleem'³⁷. Dit onderdeel beperkt zich dan ook tot een globale verkenning van het terrein en de mogelijkheden, zonder dat hieruit harde aanbevelingen hoeven te volgen. Drie mogelijke vormen van loonkostendifferentiatie worden achtereenvolgens besproken: loonkostendifferentiatie tussen werknemers, tussen bedrijven en tussen bedrijfstakken.

Differentiatie tussen werknemers

Op de Nederlandse arbeidsmarkt bestaat een omvangrijk overschot aan laaggeschoolde werknemers. Dit kan het gevolg zijn van substitutie van arbeid door kapitaalgoederen, aangezien de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden veel gevoeliger is voor substitutie-effecten dan die van hooggeschoolden, zoals hiervoor reeds bleek. Een andere oorzaak kan zijn dat na de omvangrijke uitstoot van arbeid aan het begin van de jaren '80, veel hoger opgeleiden op arbeidsplaatsen voor lager geschoolden terecht zijn gekomen en zo de laaggeschoolden hebben verdrongen. Een recent onderzoek van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) toont aan dat verdringing in ieder geval één van de oorzaken is van de omvangrijke werkloosheid onder laaggeschoolden³⁸. Banen waarvoor een laag scholingsniveau voldoende is, zijn er wel, maar worden veelal bezet door hoger opgeleiden. Een dergelijk proces van verdringing kan het gevolg zijn van het ontbreken van voldoende differentiatie in de loonkosten. Immers, waar een werkgever kan kiezen tussen een laaggeschoolde en een hoger geschoolde werknemer, voor praktisch dezelfde 'prijs', zal hij in veel gevallen kiezen voor de hoger geschoolde arbeidskracht.

³⁵] Zie bijvoorbeeld: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *OSA-rapport 1990, arbeidsmarktperspectieven*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 50 e.v.

³⁶] D.S. Hamermesh, op. cit. blz. 455.

³⁷] J. Theeuwes, op. cit. blz. 131.

³⁸] H. Webbink, C. Teulings, P. Tang, *De werkgelegenheid voor laaggeschoolden 1979-1985*; WRR, Werkdocument W45, 's-Gravenhage, 1990.

Van Schaaik en Waaijers hebben dit onderzocht door de arbeidsmarktpositie van verschillende cohorten in de tijd te volgen³⁹. Een cohort betekent hier een groep van gelijk geslacht, die valt in dezelfde leeftijds- en opleidingscategorie. Hoewel bij dit onderzoek enige kanttekeningen kunnen worden geplaatst, zijn de gevonden effecten moeilijk mis te verstaan⁴⁰. Cohorten waarvan de loonontwikkeling afwijkt van het gemiddelde, blijken ook een afwijkende werkgelegenheidsontwikkeling te kennen. Een loonstijging die 1 procent onder het gemiddelde ligt, gaat ceteris paribus gepaard met een werkgelegenheidsgroei van 2 tot 5 procent boven het gemiddelde. Met name de hoger opgeleide cohorten wisten op deze wijze hun werkgelegenheidspositie te verbeteren, hetgeen overeenstemt met de conclusies van de SEO-studie. Voor de beter opgeleiden en dus veelal ook beter betaalden biedt de loonvorming een ruimte die blijkbaar is benut voor een relatieve daling van hun prijs. De lager betaalde groepen hebben deze mogelijkheid niet. Het minimumloon en CAO-afspraken dragen ertoe bij dat prijsconcurrentie aan de onderkant van het loongebouw niet tot de mogelijkheden behoort. Werknemers aan de onderkant van het loongebouw hebben zo in zekere zin schade ondervonden van de zekerheden die deze instituties bieden. Een analoge situatie doet zich voor bij oudere werknemers. Nominale loondalingen komen in Nederland nauwelijks voor. Dit geldt eens te meer voor oudere werknemers⁴¹. Oudere werknemers die een dalende produktiviteit vertonen en hetzelfde loon behouden, worden voor de werkgever relatief duurder. De omvangrijke uitstoot van oudere werknemers naar WAO en VUT heeft zeker te maken met een relatief ongunstige verhouding tussen loonkosten en produktiviteit.

Dat het ontbreken van voldoende loonkostendifferentiatie één van de oorzaken is voor het geschetste verdringingsproces, wil echter geenszins zeggen dat een grotere differentiatie in de loonkosten vanzelf een proces in omgekeerde richting in gang zal zetten. Wel is duidelijk dat loonkostendifferentiatie een voorwaarde vervult voor een dergelijke omkering. Loonkostendifferentiatie kan ten dele door de overheid gestimuleerd worden, waarbij vooral gedacht kan worden aan de invloed van minimumloonwetgeving. De belangrijkste rol in deze is echter weggelegd voor de sociale partners. Zij kunnen ernaar streven de loonkosten en de produktiviteit van specifieke groepen werknemers zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Enerzijds kan dit betekenen dat pogingen moeten worden ondernomen om de produktiviteit van ouderen en lager opgeleiden op een hoger niveau te brengen. Hierbij komt een belangrijke rol toe aan wederkerende scholing, waaraan in paragraaf 4.4 aandacht wordt besteed. Anderzijds betekent dit dat de loonkosten dienen aan te sluiten bij de produktiviteit van werknemers. Een dergelijke ontwikkeling kan van invloed zijn op de nettolonen. Dit hoeft echter niet op grote bezwaren te stuiten. In een onderzoek van Thierry e.a. naar prestatiebeloning in Nederland wordt onder meer gesteld dat: "Gemiddeld (...) rond 75-85 procent van de ondervraagde werknemers (zegt) voorstander te zijn van de invoering van een variabel inkomensbestanddeel dat direct gekoppeld is aan de geleverde arbeidsprestatie", terwijl: "ruim 80 procent van de Nederlandse werknemers (...) thans een vast inkomen (heeft) dat onafhankelijk is van de eigen prestaties"⁴².

^{39]} M. van Schaaik en R. Waaijers, *Experimenteel Cohortmodel*; Centraal Planbureau, Onderzoeksmemorandum no. 46, 's-Gravenhage, 1988.

^{40]} Het is mogelijk dat de gemeten loonstijgingen in bepaalde cohorten niet de oorzaak van de bijbehorende werkgelegenheidseffecten zijn, maar een gevolg daarvan. Er kan, zeker in een periode met een dalende werkgelegenheid een reactie-mechanisme optreden, waarbij minder produktieve werknemers (met de laagste lonen) het eerst worden ontslagen. Als gevolg hiervan stijgt het gemiddelde loon van het cohort.

^{41]} Uit een onderzoek van de OSA komt naar voren dat uurloonmutaties van oudere werknemers (51-65 jaar) ongeveer een derde bedragen van die van jonge werknemers (16-30 jaar). E. Mekkelholt en J. Hartog, *Mobiliteit en beloning*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W59, 's-Gravenhage, 1989.

^{42]} H. Thierry, A. Koopman-Iwema, R. Vinke, *Toekomst voor prestatiebeloning*; SMO-boek, 's-Gravenhage, 1988. blz. 43 en 48.

Differentiatie tussen bedrijven

Bij een ongehinderde werking van het marktmechanisme zal een groot aanbod van arbeid binnen een bedrijfstak, de prijs van die arbeid doen dalen. Dit heeft een positief effect op de vraag naar arbeid en vermindert het aanbod, tot vraag en aanbod weer in evenwicht zijn. Een dergelijke verlaging van de lonen treedt echter niet op wanneer een CAO dit in de weg staat. Zalm pleit om deze reden in zijn oratie voor het niet in alle gevallen algemeen verbindend verklaren van loonafspraken in CAO's⁴³. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid voor bedrijven die niet onder de CAO vallen, een loonkostenmatiging te bewerkstelligen en daarmee het loonkostenniveau in de gehele bedrijfstak naar beneden te brengen. Dit is onder meer relevant voor startende ondernemingen. Bij een vraagoverschot daarentegen leidt een dergelijke maatregel al snel tot een 'haasje over'-effect, waardoor de loonkosten juist worden verhoogd. Een CAO kan dus enerzijds fungeren als een rem op aanpassingen naar beneden en anderzijds als een structuur die loonstijgingen matigt.

In de huidige situatie, met een sterk gegroeide arbeidsvraag, is het risico van 'haasje-over'-effecten groot. Alternatieven die ruimte bieden voor meer differentiatie tussen bedrijven, maar de hieraan verbonden risico's beperken, kunnen gevonden worden in raam-CAO's⁴⁴ en cafetaria-CAO's. De raam-CAO biedt een kader waarbinnen de arbeidsvoorwaarden per bedrijf nader dienen te worden ingevuld. Wat betreft de loonkosten biedt de raam-CAO zowel minimum- als maximumbepalingen. De cafetaria-CAO biedt individuele ondernemingen de mogelijkheid te kiezen uit verschillende pakketten arbeidsvoorwaarden, of om zelf een pakket samen te stellen uit verschillende gelijkwaardig geachte elementen. Dit kan bedrijven de mogelijkheid bieden een afweging te maken tussen bijvoorbeeld een loonstijging en bepaalde aanvullende arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld kinderopvang, wederkerende scholing). Zodoende kunnen de door een bedrijfstak-CAO gebonden bedrijven de arbeidsvoorwaarden toespitsen op de eigen situatie.

De cafetaria-CAO betreft vooralsnog een theoretisch concept dat voorzover bekend (nog) geen toepassing in de praktijk kent. Uit een recent onderzoek van de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (DCA) komt naar voren dat de raam-CAO, wat betreft de loonschalen, wel veelvuldig wordt toegepast⁴⁵. De DCA maakt in deze studie onderscheid tussen CAO's met alleen minimumbepalingen voor de lonen, CAO's met zowel minimum als maximum bepalingen en CAO's met standaardbepalingen. Dit laatste wil zeggen dat van de in de CAO genoemde loonschalen niet afgeweken mag worden. De DCA onderzocht 151 CAO's, die van toepassing zijn op 2,25 miljoen werknemers in de marktsector. Voor 56 procent van deze werknemers blijkt de CAO alleen minimumbepalingen te bevatten, voor 17 procent gelden zowel minimum als maximum loonbepalingen en voor nog eens 17 procent gelden standaardbepalingen. Voor de resterende 10 procent kon niet worden vastgesteld welk karakter de loonbepalingen hebben of waren geen loonbepalingen in de CAO opgenomen. Voorts blijken ondernemings-CAO's vooral standaardbepalingen te bevatten, terwijl loonschalen in bedrijfstak-CAO's veelal een minimum of een minimum-maximum karakter hebben.

Zo bezien biedt de bestaande CAO-structuur voldoende mogelijkheden voor bedrijven om naar boven af te wijken van het voor de bedrijfstak geldende minimum. Het bieden van keuzen tussen bijvoorbeeld loonsverbetering en secun-

⁴³] G. Zalm, op. cit.

⁴⁴] Zie bijvoorbeeld: P.J. van Wijngaarden, 'Loondifferentiatie. Wie? Wat? Waar? Hoe?'; in: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Gedachten over loondifferentiatie, probleemstelling en preadviezen*; Voorstudie V17, 's-Gravenhage, 1987.

⁴⁵] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Variabele beloning in CAO's*; Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, 's-Gravenhage, 1990 (nog te verschijnen).

daire arbeidsvoorwaarden komt in de praktijk nog niet voor. In de huidige situatie kunnen dergelijke afwegingen op het niveau van de individuele onderneming alleen een rol spelen wanneer een ondernemings-CAO wordt afgesloten. In de praktijk zijn het vooral grotere ondernemingen die een of meer eigen CAO's hebben. Hierbij dient te worden bedacht dat ondernemings-CAO's veelal juist hogere salarisschalen bevatten dan bedrijfstak-CAO's, zodat niet op voorhand kan worden gesteld dat een groeiend aantal ondernemings-CAO's zal leiden tot loonkostenmatiging⁴⁶.

In de vorm van een raam-CAO of een cafetaria-CAO kan de bedrijfstak-CAO beter aansluiten op de uiteenlopende posities van individuele bedrijven. Zo kunnen in veel ruimere mate dan thans gebeurt mogelijkheden tot het treffen van aanvullende voorzieningen worden benut in bedrijven waar de beschikbare loonruimte dit toelaat. Raam- en cafetaria-CAO's bieden ook mogelijkheden tot maatwerk in afspraken met betrekking tot wederkerende arbeid (scholing, ouderschaps- en verzorgingsverlof), kinderopvang, flexibele werktijden en dergelijke.

Een verdere verschuiving van de exacte vaststelling van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden in de richting van afzonderlijke bedrijven vindt een obstakel in de uiteenlopende informatie waarover werkgever en werknemers beschikken. Deze asymmetrische informatievoorziening is één van de redenen voor collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Meer openbaarheid, met name waar het de financiële positie van bedrijven betreft, kan een deel van deze asymmetrie opheffen en zo de onderhandelingspositie van zowel de werknemers- als werkgeverspartijen op het niveau van het individuele bedrijf versterken⁴⁷. Gaat het de onderneming niet goed dan kan juist het beschikbaar zijn van betrouwbare informatie over de financiële positie van het bedrijf een belangrijk middel zijn om loonmatiging te bewerkstelligen, zonder dat daarbij de werkgelegenheid in het bedrijf direct in gevaar hoeft te komen.

Differentiatie tussen bedrijfstakken

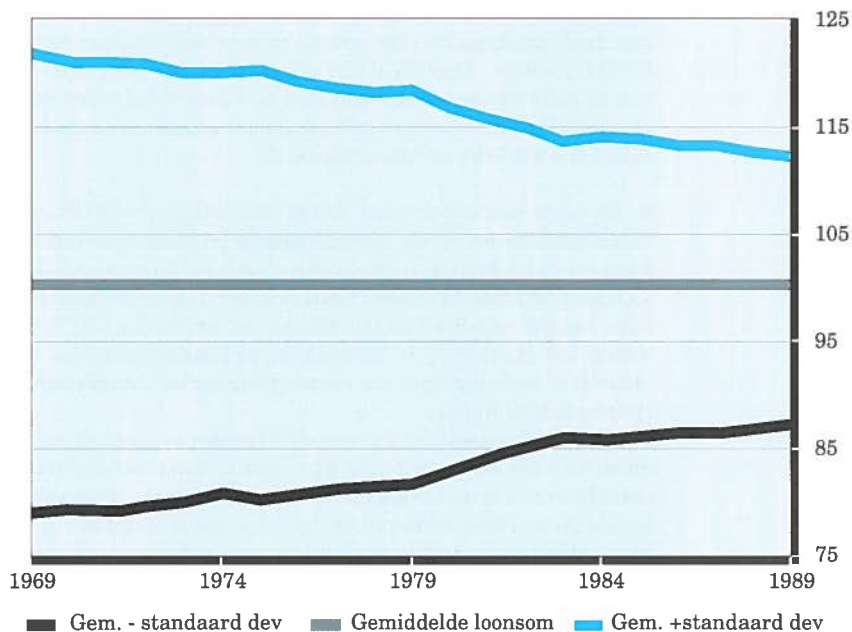
In verschillende bedrijfstakken wordt in de loonvorming aangesloten bij een algemene trend. In figuur 4.5 is de spreiding van de loonsom per arbeidsjaar in 24 bedrijfsklassen (inclusief trendvolgers en overheid) weergegeven. Uit de figuur komt naar voren dat de spreiding in loonkosten tussen de verschillende bedrijfsklassen in de loop van de jaren '70 en '80 gestaag is afgenomen. In paragraaf 4.2.2 kwam reeds naar voren dat de spreiding van loonkosten tussen bedrijfstakken in Nederland in vergelijking met andere landen gering is. De loonkostenverschillen zijn dus niet alleen internationaal gezien gering, zij nemen ook verder af.

In tijden van loonmatiging kan een dergelijke eensgezindheid aan het loonfront positieve effecten hebben voor de vraag naar arbeid. Immers, de loonkostenstijging past zich dan aan bij de mogelijkheden in de zwakkere bedrijfstakken, waardoor in de sterke bedrijfstakken ruimte ontstaat voor uitbreiding van de activiteiten en daarmee van de werkgelegenheid. Een ongedifferentieerde ontwikkeling van de lonen kan echter in tijden van ruimere loonstijgingen het gevaar hebben dat de loonruimte in de sterke bedrijfstakken grotendeels wordt benut en die in de zwakkere bedrijfstakken wordt overschreden.

⁴⁶] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De ontwikkeling van de laagste CAO-lonen in de periode 1983-1988*; reeks studies van CAO's, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, 's-Gravenhage, 1990.

⁴⁷] Vergelijk de opmerking: "If profits are low and wage cuts are necessary, prove it! Cut some employment", M. Bruno and J. Sachs, *Economics of worldwide stagflation*; Harvard University Press, Cambridge Mass, 1985, geciteerd in: K.A. Springer, B. Compaijen en A.J. Vermaat, *Arbeidsmarkt en loonflexibiliteit*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W25, 's-Gravenhage, 1986, blz. 7.

Figuur 4.5 Spreiding in de loonsom per arbeidsjaar tussen sectoren, 1969-1989



Bron: WRR, op basis van gegevens van het Centraal Planbureau.

Dit kan de vraag naar arbeid in de zwakkere bedrijfstakken belemmeren. Van de Berg en Van Leeuwen hebben in Nederland één van de weinige zeer uitgebreide onderzoeken verricht naar arbeidsvraagrelaties op basis van gegevens van individuele bedrijven⁴⁸. De studie concentreert zich volledig op de industriële sector. Uit deze studie komt naar voren dat vooral sector-, bedrijfstak- of brancheverschillen van grote invloed zijn op de loongevoeligheid van bedrijven. Zij hebben voor een aantal sectoren vraagelasticiteiten berekend. Deze lopen uiteen van -0,12 voor de papierindustrie tot -1,84 voor de textiel-industrie. De reactie van de vraag naar arbeid op een verandering in de loonkosten verschilt dus sterk per bedrijfstak. Dit versterkt de indruk dat een grotere mate van differentiatie in de loonontwikkeling gewenst kan zijn.

Een grotere differentiatie tussen bedrijfstakken betekent dat in sommige bedrijfstakken de ontwikkeling van de regelingslonen kan achterblijven bij het gemiddelde. Het minimumloon volgt echter de gemiddelde ontwikkeling van de regelingslonen, zodat het minimumloon op den duur een belemmering kan vormen voor loonkostendifferentiatie tussen bedrijfstakken. Dit is een extra reden om apart aandacht te schenken aan de positie van het minimumloon in het loongebouw.

4.2.6 Het minimumloon

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat een grotere mate van loonkostendifferentiatie een bijdrage kan leveren aan de groei van de werkgelegenheid voor met name laaggeschoolden. Het minimumloon vormt een barrière voor loondifferentiatie voor deze groep. Daarom wordt in deze subparagraaf afzon-

^{48]} D. van den Berg en G. van Leeuwen, *The effects of wage costs, production growth, utilisation rates and profitability on industrial employment: a cross-section analysis based on 6681 manufacturing enterprises*; Ministerie van Economische Zaken, Discussion Paper 8401, 's-Gravenhage, 1984.

derlijk ingegaan op de problematiek van het minimumloon. Alvorens dieper in te gaan op de werkgelegenheidsaspecten van het minimumloon, dient echter onder ogen te worden gezien dat het minimumloon ook een aantal functies vervult, die buiten de directe sfeer van de arbeidsmarkt liggen. Daarom zal eerst de ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling van het minimumloon worden bekeken. Vervolgens komt het effect van een verlaging van het minimumloon op de werkgelegenheid aan de orde. Tenslotte wordt een beleidslijn genoemd voor een nieuwe vaststelling van de hoogte van het minimumloon en de weg die bij invoering hiervan zou kunnen worden gevolgd.

De ontwikkeling van het minimumloon

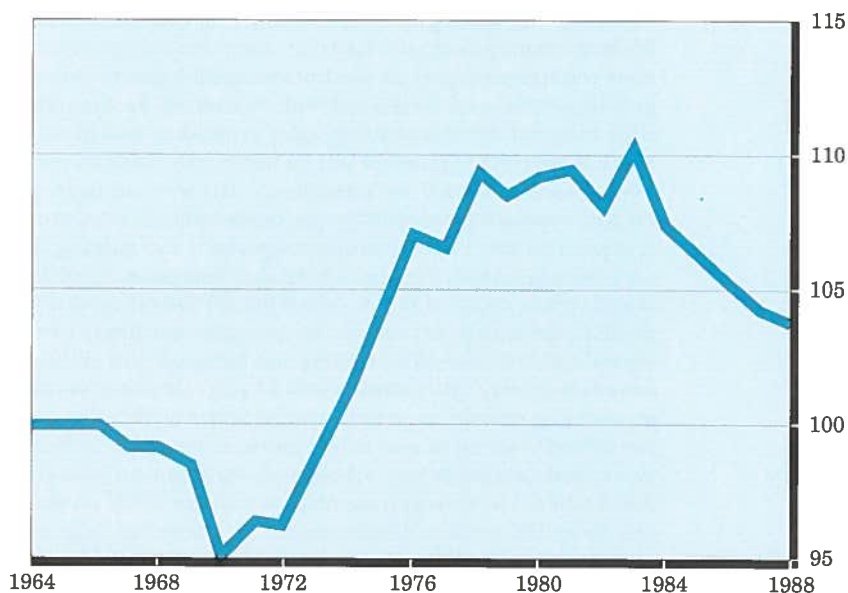
In 1953 beraadde de Sociaal-Economische Raad (SER) zich, op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, over de vraag of het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid voor ons land aanvaardbaar en uitvoerbaar was. Aanleiding hiertoe was de aanvaarding van dit beginsel in 1951 door de Internationale Arbeidsorganisatie. De Nederlandse delegatie had daar toen verdeeld gestemd: de werkgeversgedelegeerde stemde tegen, de werknemersgedelegeerde voor en de twee regeringsgedelegeerden onthielden zich van stemming. In zijn advies van 1953 wees de SER erop dat de loonvorming haar grondslag had in de in 1945 vastgestelde loonnormen, die bepaalden dat de lonen van mannen moesten voldoen aan de eisen van een 'sociaal minimumloon'. Dit was het bedrag van een 'minimum-budget' voor een gemiddeld gezin, bestaande uit man, vrouw en twee kinderen. Omdat men er in de wederopbouwperiode van uitging dat vrouwen over het algemeen geen kostwinners waren voor een gezin, werd de vooroorlogse achterstand van de vrouwenlonen gehandhaafd. De vraag van de minister werd door de SER verdeeld beantwoord. De vertegenwoordigers van het NVV en de KAB, evenals vier kroonleden, vonden het beginsel van gelijk loon van mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid aanvaardbaar en uitvoerbaar. Zij wezen op een ongewenste oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt en vonden dat het behoefte-element niet in de loonvorming, maar in de inkomensvorming via de kinderbijslagregeling, schoolgeldregelingen en belastingen tot uitdrukking kon komen. De vertegenwoordigers van het CNV en de werkgevers, evenals een kroonlid, vonden daarentegen dat alleen het loon van mannelijke werknemers gebaseerd diende te zijn op de minimumbehoefte van een gezin van gemiddelde samenstelling. Voor het loon van een vrouw behoefde dit niet te gelden. De ongehuwde mannelijke werknemer – eveneens een niet-kostwinner – werd door dit deel van de SER beschouwd als 'een huwbare werknemer, die een gezin zal gaan onderhouden (...) Hij zal de gelegenheid dienen te hebben te sparen met het oog op zijn toekomstige gezinsvorming'. Van de ongehuwde vrouwelijke werknemer werd verwacht 'zij ofwel ongehuwd zal blijven, ofwel juist wanneer zij huwen gaat, haar werkkring zal verlaten en zal ophouden werknemer te zijn'⁴⁹.

De legitimering van het ongelijk belonen van mannen en vrouwen duurde voort tot het midden van de jaren '70. Pas sedert 1975 kunnen vrouwelijke werknemers op grond van de Wet gelijk loon voor mannen en vrouwen aanspraak maken op gelijk loon voor arbeid van gelijke waarde, zonedig langs civielrechtelijke weg. Wel verleende vanaf 1969 de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag zowel mannelijke als vrouwelijke werknemers aanspraak op tenminste het minimumloon (behoudens enkele uitzonderingen). Deze wet maakt geen onderscheid tussen mannen en vrouwen.

⁴⁹] Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake het vraagstuk van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid*; 's-Gravenhage, 1953, no. 9.

Bij de vaststelling van de hoogte van het minimumloon is het kostwinnerselement, zoals dat sedert 1945 bestond, behouden. Heel expliciet is dit verwoord in een advies uit 1966, waarin de SER als uitgangspunt voor het wettelijk minimumloon formuleert dat 'het wenselijk is dat een ieder die in een afhankelijke positie arbeid verricht, de zekerheid heeft uit hoofde van die arbeid een zodanig inkomen te verwerven dat hij en zijn gezin een, gezien de algehele welvaartsituatie, sociaal aanvaardbaar bestaan kan hebben'⁵⁰. Afgezien van enkele kanttekeningen van werkgeverszijde bij de exacte hoogte van het door het College van Rijksbemiddelaars voor 1966 bindend vastgestelde minimuminkomen, werd het hierin besloten principe van een minimum gezinsinkomen door de voltallige SER geaccepteerd. Bij de vaststelling van de hoogte van het wettelijk minimumloon voor 1969 werd aangesloten bij het door het College van Rijksbemiddelaars voor 1968 vastgestelde bedrag.

Figuur 4.6 Bruto minimumloon in verhouding tot bruto regelingslonen, 1964-1988



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, 1989.

Tbelichting: Bruto minimumloon per week (jaargemiddelden), indexcijfers van regelingslonen per week en per maand voor particulier bedrijf en overheid (alle sectoren, mannen en vrouwen).

Van 1966 tot en met 1972 bleef het bruto minimumloon enigszins achter bij de bruto regelingslonen, zoals blijkt uit figuur 4.6. In de figuur is de verhouding tussen minimumloon en regelingslonen weergegeven. Van 1973 tot en met 1978 steeg het bruto minimumloon aanzienlijk sterker dan de regelingslonen. Vanaf 1983 is er juist van een omgekeerde ontwikkeling sprake geweest⁵¹, hoewel in 1980, op grond van de Wet Aanpassingsmechanismen, het minimumloon welvaartsvast werd verklaard. Deze wet was echter nog maar net van kracht of zij werd reeds tijdelijk buiten werking gesteld. Dat is zij, met één uitzondering, gedurende de gehele jaren '80 gebleven. Na een verlaging met 3 procent in 1983 werd het bruto minimumloon bevroren.

⁵⁰] Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake regeling van het minimuminkomen*; 's-Gravenhage, 1966/3.

⁵¹] Vgl. F. Leijne, 'De blijvende noodzaak van een rechtvaardig inkomensbeleid'; *Socialisme en Democratie*, 1988/10.

Waar de behoefte-functie steeds een voorname rol speelt in de discussie over de hoogte van het minimumloon, is de ontwikkeling van het netto minimumloon van groot belang. De geringe inflatie gedurende de jaren '80 heeft ervoor gezorgd dat de koopkracht van het minimumloon en de hieraan gekoppelde sociale uitkeringen niet sterk verminderde. De relatieve ontwikkeling van nettolonen is echter minder goed vast te stellen, daar de nettolonen sterk afhangen van de gezinssituatie van de betrokken werknemers.

Voor de jaren 1977-1984 heeft het CBS een vergelijking gemaakt van de ontwikkeling van lonen, onderverdeeld naar inkomenscategorie⁵². De gegevens hebben betrekking op mannelijke werknemers met een volledige werkweek in de nijverheid, de handel en het bank- en verzekeringswezen. Uit de door bedrijven opgegeven brutolonen is een inkomensverdeling samengesteld. Uit deze bruto inkomensverdeling wordt vervolgens een netto inkomensverdeling berekend door voor alle inkomenscategorieën eenzelfde gezinssituatie te veronderstellen. Hetzelfde geschiedt voor het bruto minimumloon. Feitelijk geeft dit onderzoek dan ook alleen inzicht in de relatieve ontwikkeling van bruto-netto-trajecten voor bepaalde gezinssituaties. De becijferingen geven aan dat de ontwikkeling van het netto minimumloon in deze zeven jaar voor alle beschouwde gezinssituaties ongeveer 1 procentpunt achterbleef bij de ontwikkeling van de lagere en middeninkomens. Daarentegen liep het netto minimumloon in deze periode ongeveer 3 procentpunt in op de 5 procent-groep met de hoogste inkomens. Berekeningen voor ambtenaren bij het openbaar bestuur leveren vergelijkbare resultaten op.

Na 1984 heeft het CBS zulke vergelijkingen niet meer gemaakt. Wel presenteert het sindsdien verdelingen van voltijdswerknemers naar verdiend bruto en netto jaarloon. Deze zijn gebaseerd op het in 1984 gestarte jaarlijkse onderzoek naar de verdiende lonen. De nettolonen uit deze enquête zijn niet rechtstreeks vergelijkbaar met de hierboven genoemde nettolonen. In plaats van een brutoloonverdeling die aan één belastingtarief wordt onderworpen, ontstaat nu een beeld van de nettoloonverdeling op basis van een mengeling van gezinssituaties. Een vergelijking van deze nettoloonverdeling met berekende netto minimumloon cijfers, zoals in tabel 4.4, kan daarom eveneens niet meer dan indicatief zijn.

Tabel 4.4 Netto minimumloon^a en netto verdiend loon^b, 1984-1988

	1984	1985	1986	1987	1988
	(* 1000 gulden)				
Mediaan van de verdiende lonen	24,9	25,6	26,3	26,6	27,0
Netto minimumloon	18,5	18,9	19,1	19,2	19,2
Minimumloon in % van verdiende lonen	74,4	73,7	72,8	72,2	71,3

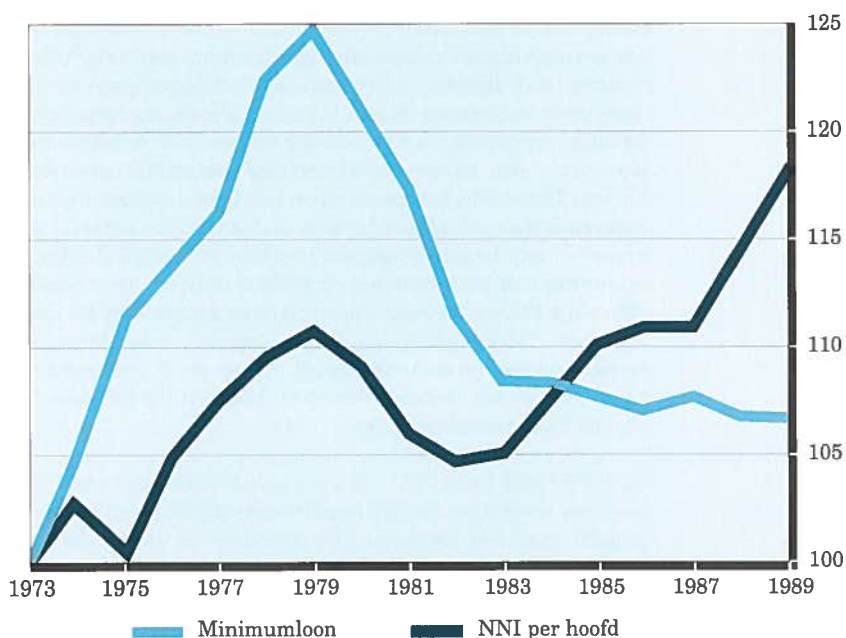
Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, niet gepubliceerde gegevens; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*; 's-Gravenhage, 1986-1990.

- ^a Minimumloon voor een volwassen alleenverdiener (kostwinner) op jaarbasis.
- ^b Verdiend netto jaarloon (inclusief bijzondere uitkeringen) van voltijdswerknemers in particulier bedrijf en overheid, alle sectoren.

^{52]} Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal Economische Maandstatistiek*; 's-Gravenhage, juni 1986.

De tabel geeft de verhouding van het netto minimumloon voor een alleenverdiener ten opzichte van de mediaan van de verdiende nettolonen over de jaren 1984-1988. Uit de cijfers wordt duidelijk dat het netto minimumloon in de beschouwde vier jaar ruim 3 procentpunt achterbleef bij de verdiende nettolonen.

Figuur 4.7 Reëel netto minimumloon per jaar voor een volwassen alleenverdiener zonder kinderen en reëel netto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, 1973-1989



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, niet gepubliceerde gegevens; Centraal Planbureau, *Economisch beeld 1991*; 's-Gravenhage, 1990, bijlage b1, gegevens beschikbaar gesteld op diskette; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, 1989.

Figuur 4.7 toont naast de ontwikkeling van het reëel netto minimumloon, de ontwikkeling van het reëel netto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Het reële netto minimumloon is berekend voor een volwassen alleenverdiener zonder kinderen⁵³ en vertoont een daling van ongeveer 10 procent in de periode 1979-1984. Na 1984 is de koopkracht van het netto minimumloon vrijwel constant gebleven, terwijl het in de periode vóór 1979 een forse stijging doormaakte. In 1989 resulteert zo een reëel netto minimumloon dat ongeveer 7 procent boven dat van 1973 ligt⁵⁴. Duidelijk wordt dat de relatieve welvaartspositie van het reëel netto minimumloon voor een alleenverdiener na 1984 beneden het niveau van 1973 is gezakt.

Uit deze cijfers komt het sombere beeld naar voren van de minimumloner die steeds maar verder achterop raakt bij zijn meer verdienende collega's. Hierbij kunnen echter twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste moet worden bedacht dat de werkenden een dynamische populatie vormen. Het zijn niet steeds dezelfde mensen die het minimumloon verdienen. Daarom hoeft een

^{53]} Na de afschaffing van de Kinderaftrek in 1980 heeft het hebben van kinderen geen invloed meer op de nettolonen, afgezien natuurlijk van de Kinderbijslag. Dit betekent dat de figuur vanaf 1980 ook representatief is voor het netto minimumloon van alleenverdieners met kinderen.

^{54]} 1973 is het eerste jaar louter en alleen vanwege het beschikbaar zijn van data.

relatieve daling van het minimumloon niet noodzakelijkerwijs tot een inkomensdaling voor individuele werknemers te leiden. Ten tweede kan men zich afvragen of de gekozen gezinssituaties wel zo representatief zijn voor het analyseren van de netto inkomensontwikkeling van minimumloners. De vraag rijst hoe vaak het nog voorkomt dat een minimumloner kostwinner is. De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de toename van het aantal alleenstaanden in de afgelopen twintig jaar doen vermoeden dat het minimumloon als gezinsinkomen aan belang heeft ingeboet. Deze twee aspecten zullen nu nader worden uitgewerkt.

Minimumloon en minimumloner tot elkaar veroordeeld?

Door het CBS wordt op regelmatige tijden het aantal minimumloners vastgesteld (zie tabel 4.5). Tot 1983 gebeurde dit door middel van een speciaal daartoe uitgevoerd onderzoek. Bedrijven bleken echter vaak ook werknemers die bovenminimale salarissen ontvingen als minimumloner te kenschetsen, zodat deze onderzoeken een zekere overschatting van het werkelijke aantal werknemers op het minimumloon opleverden. Vanaf 1983 wordt het aantal minimumloners afgeleid uit het jaarlijkse onderzoek naar de verdiende lonen. De cijfers tot 1983 zijn dan ook niet goed vergelijkbaar met die in de periode daarna.

Tabel 4.5 Aantallen minimumloners, 1971-1988

	1971	1974	1976	1979	1981	1983	1985	1986	1987	1988
volwassenen (23-64 jaar), aantallen (X 1000)										
mannen										
voltijd	19.2	59.0	62.5	55.3	54.8	31.3	23.4	20.7	20.1	23.1
deeltijd	5.0	12.9	11.4	12.0	13.8	7.7	9.0	10.5	10.7	10.6
totaal	24.2	71.9	73.9	67.3	68.6	39.0	32.4	31.2	30.8	33.6
vrouwen										
voltijd	26.6	42.5	45.8	43.1	53.2	26.7	25.6	22.5	22.2	23.0
deeltijd	33.6	59.0	79.3	68.8	70.7	42.5	46.1	41.8	43.7	37.9
totaal	60.2	101.5	125.1	111.9	123.9	69.2	71.7	64.3	65.9	60.9
Totaal										
voltijd	45.8	101.5	108.3	98.4	108.0	58.1	48.9	43.2	42.2	46.1
deeltijd	38.6	71.9	90.7	80.8	84.5	50.2	55.1	52.3	54.4	48.5
totaal	84.4	173.4	199.0	179.2	192.5	108.3	104.1	95.5	96.6	94.6
in % van de respectieve categorie werknemers										
mannen	1.0	2.9	2.9	2.6	2.6	1.6	1.3	1.2	1.2	1.3
vrouwen	11.7	18.2	18.7	14.5	14.7	7.9	7.9	6.7	6.4	5.7
totaal	3.0	5.8	6.2	5.3	5.6	3.2	3.0	2.7	2.6	2.5

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*; 's-Gravenhage, 1975-1984 en J.H. Rademaker, 'Aantal minimumlonen oktober 1983 - oktober 1987'; in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Supplement bij de Sociaal-Economische Maandstatistiek, 1989, no.3*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 10-18. Voor 1988: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Nadat de Wet op het minimumloon in 1969 van kracht werd, is het aantal minimumloners in het begin van de jaren '70 zeer sterk gestegen. Het CBS telde tussen 1971 en 1974 een verdubbeling van het aantal volwassen minimumloners,

zoals blijkt uit tabel 4.5. Deze stijging hangt samen met de sterke stijging van het minimumloon in dezelfde periode. Bedroeg het minimumloon ten tijde van de telling in 1971 64,5 procent van het gemiddelde bruto verdiende weekloon van een meerderjarige arbeider in de industrie, in 1974 was dit percentage opgelopen tot bijna 70 procent⁵⁵. Bovenminimale werknemers werden als het ware ingehaald door het minimumloon. In de jaren '80 kan een tegengestelde beweging worden waargenomen. In 1983 telde het CBS 108.300 volwassen werknemers (3,2 procent van het totaal aantal volwassen werknemers) die een minimumloon verdienden. Dit aantal is teruggelopen tot 94.600 (2,5 procent van het totaal) in 1988⁵⁶. Als voornaamste reden hiervoor wordt genoemd dat werknemers die in 1983 het minimumloon verdienden, in de daarop volgende jaren 'meeliepen' met de (geringe) loonstijgingen in de bedrijven, terwijl het minimumloon zelf in 1983 werd verlaagd en vervolgens constant bleef. Deze verklaring wordt ondersteund door de ontwikkeling van het aantal werknemers in de laagste loonklassen, zoals weergegeven in tabel 4.6. Het bruto minimumloon bedroeg in 1983 472,80 per week. De verlaging van het minimumloon per 1 januari 1984 tot een bedrag van 458,70 per week, leidde er weliswaar toe dat het aantal minimumloners terugliep, maar zorgde anderzijds voor een groei van het aantal werknemers in de loonklasse tot 475 per week in de periode 1983-1986. Tot 1988 bleef het aantal werknemers in deze loonklasse vervolgens min of meer constant.

Tabel 4.6 Volwassen werknemers naar weekloonklasse van de verdiende lonen, 1983-1988.

	aantallen werknemers (* 1000)				in procenten			
	1983	1986	1987	1988	1983	1986	1987	1988
Totaal^b								
tot f 475	121.1	153.1	158.0	149.5	3.6	4.4	4.4	4.1
tot f 500	221.4	149.8	254.3	252.1	6.6	7.2	7.1	6.9

^a Als percentage van het totaal aantal volwassen werknemers (vol- en deeltijd) dat meer dan eenderde van de normale arbeidsduur werkt.

^b Totaal, exclusief landbouw

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Notitie Inkomensbeleid 1991*; Tweede Kamer, 1990/1991, 21806, nrs. 1-2, cijfers voor 1986: Centraal Bureau voor de Statistiek, telefonische opgave.

Het aantal jeugdigen dat werkzaam is tegen het minimumjeugdloon vertoont een vergelijkbare ontwikkeling. Waren in 1983 nog 118.000 werknemers van 16 tot en met 22 jaar⁵⁷ werkzaam tegen het voor hen geldende minimumloon, in 1988 was dit aantal gedaald tot 82.100⁵⁸. Cijfers van aantallen jeugdige werknemers in een bepaalde loonklasse zijn minder goed vergelijkbaar, daar de hoogte van het minimumjeugdloon leeftijdsafhankelijk is. Tellingen van het CBS geven echter aan dat de aantallen jeugdige werknemers met een weekloon tot veertig gulden boven het voor hen geldende minimumloon in de periode 1985 tot 1987 min of meer constant bleef⁵⁹.

⁵⁵] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*; 's-Gravenhage, oktober 1975.

⁵⁶] J.H. Rademaker, 'Aantal minimumloners oktober 1983-oktober 1987'; in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Supplement bij de Sociaal-Economische Maandstatistiek*, 1989, no. 3; 's-Gravenhage, 1989, blz. 10-18. Cijfers voor 1988: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁵⁷] J.H. Rademaker, op. cit.

⁵⁸] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-economische maandstatistiek*, augustus 1990.

⁵⁹] J.H. Rademaker, op. cit.

Hoewel het CBS geen stroomcijfers van minimumloners verzamelt, kan uit het voorgaande wel worden geconcludeerd dat van een totaal van 226.300 minimumloners⁶⁰ in 1983 er ten minste 49.600⁶¹ vijf jaar later niet meer tegen het minimumloon werkzaam waren. Een nadere indicatie van de doorstroming in de populatie van minimumloners is te vinden in een studie van het CPB; van de onderzochte minimumloners bleek ruim de helft korter dan één jaar in dienst bij de betreffende werkgever⁶².

Het gezinsinkomen van de minimumloner

Uit recent Amerikaans onderzoek komt naar voren dat het overgrote deel van de minimumloners in de VS in huishoudens leeft waar meerdere inkomens verdiend worden. Schattingen van Burkhauser e.a.⁶³ laten zien dat het totale bedrag gemoeid met een verhoging van het wettelijk minimumloon in de VS slechts voor ongeveer 11 procent ten goede komt aan huishoudens met een huishoudinkomen tot het sociaal minimum (poverty line), terwijl bijna 40 procent ten goede komt aan huishoudens met een huishoudinkomen van meer dan drie maal het sociaal minimum⁶⁴. Verder tonen zij aan dat de kostwinner met een minimumloon in de VS een steeds minder voorkomend fenomeen is. Brown⁶⁵ trekt op basis van deze en vergelijkbare studies het veronderstelde positieve effect van minimumloonwetgeving op de inkomensverdeling ernstig in twijfel.

Voor Nederland is door het SCP een studie verricht om de huishoudinkomens van minimumloners te achterhalen. Op basis van het Aanvullend Voorzienen Onderzoek (AVO, 1987) van het SCP kunnen ruwe schattingen⁶⁶ worden gemaakt over huishoudinkomens van minimumloners. Het SCP komt tot een totaal van 230.000 minimumloners in 1987⁶⁷, waarvan er naar schatting 30.000 (13 procent) een huishoudinkomen genieten dat niet meer dan 5 procent boven het sociaal minimum ligt, terwijl voor 135.000 (60 procent) minimumloners een huishoudinkomen van meer dan 1,5 maal het sociaal minimum wordt gevonden. Een nadere indicatie over de relatie tussen minimumloners en huishoudens met een minimuminkomen kan worden verkregen uit de aanspraken op de eenmalige uitkering⁶⁸. In de periode 1981-1984 kwamen onder andere huishoudens van werknemers die over niet meer beschikten dan een minimumloon in aanmerking voor een eenmalige uitkering. In deze periode werd steeds aan ongeveer 20.000 werknemers een eenmalige uitkering toegekend. Dit is minder dan 10 procent van het totaal aantal minimumloners in die periode. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat de cijfers waarschijnlijk een lichte onderschatting van het werkelijke aantal minimumloners met een minimum huishoudinkomen geven, daar de eenmalige uitkering niet door alle rechthebbenden werd aangevraagd⁶⁹.

⁶⁰] 108.300 volwassenen plus 118.000 jeugdigen.

⁶¹] 226.300 - (94.600 volwassenen + 82.100 jeugdigen).

⁶²] Centraal Planbureau, *Gevolgen verlaging minimumloonkosten, een verkenning*; werkdocument no. 25, 's-Gravenhage, 1988.

⁶³] R.V. Burkhauser, T.A. Finegan, 'The minimum wage and the poor: the end of a relationship'; *Journal of Policy Analyses and Management*; vol. 8, no. 1, 1989.

⁶⁴] Bij deze schattingen is geen rekening gehouden met eventuele veranderingen in de werkgelegenheid als gevolg van de wijziging van het minimumloonniveau.

⁶⁵] C. Brown, 'Minimum wage laws: are they overrated?'; *Journal of Economic Perspectives*; Vol. 2, No. 3, 1988.

⁶⁶] De gegevens worden door het SCP als 'indicatief' aangemerkt, daar de steekproefomvang van het AVO'87 te klein is om harde uitspraken omtrent de inkomenspositie van minimumloners te kunnen doen.

⁶⁷] Dit zijn er 50.000 meer dan het CBS in 1987 telde. Deze overschatting van het aantal minimumloners wordt veroorzaakt door een ruimere interpretatie van het minimumloonbegrip in het AVO'87.

⁶⁸] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*; 's-Gravenhage, oktober 1988.

⁶⁹] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Niet gebruik van Sociale Zekerheid, feiten, theorieën, onderzoeksmethoden*; 's-Gravenhage, 1989.

Tabel 4.7 Samenstelling van huishoudens naar persoonlijk arbeidsinkomen, 1985

huishoudensgroep:	persoonlijk arbeidsinkomen in % van het minimumloon voor de betreffende werknemer:				totaal
	≤100	≤105	≤115	≥115	
	aantallen werknemers (*1000)				
alleenstaande <27 ^a	101,6	166,9	267,1	392,4	659,5
tweeverdiener	36,8	85,4	173,1	1012,8	1185,9
éénoudergezin	1,2	2,3	4,5	34,5	39,0
alleenstaande >27	3,4	7,5	18,4	196,0	214,4
alleenverdiener	5,8	12,7	34,5	1115,6	1150,1
totaal	148,7	274,7	497,7	2751,3	3249,0
	idem in % van de betreffende inkomenscategorie				
alleenstaande <27 ^a	68,3	60,7	53,7	14,3	20,3
tweeverdiener	24,7	31,1	34,8	36,8	36,5
éénoudergezin	,8	,8	,9	1,3	1,2
alleenstaande >27	2,3	2,7	3,7	7,1	6,6
alleenverdiener	3,9	4,6	6,9	40,5	35,4
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	idem in % van de betreffende huishoudensgroep				
alleenstaande <27 ^a	15,4	25,3	40,5	59,5	100,0
tweeverdiener	3,1	7,2	14,6	85,4	100,0
éénoudergezin	3,1	5,9	11,5	88,5	100,0
alleenstaande >27	1,6	3,5	8,6	91,4	100,0
alleenverdiener	,5	1,1	3,0	97,0	100,0
totaal	4,6	8,5	15,3	84,7	100,0

^a inclusief thuiswonende jongeren.

Bron: Loontechnische Dienst, *Wie verdient er minder dan het minimumloon?*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

Een bron die inzicht verschaft in de samenstelling van het huishouden van minimumloners is het driejaarlijkse onderzoek naar de naleving van de Wet minimumloon van de Loontechnische Dienst. In dit onderzoek worden de loonadministraties van een groot aantal bedrijven en organisaties in de particuliere en de gepremieerde en gesubsidieerde sector doorgelicht ⁷⁰. De meest recente beschikbare gegevens van dit onderzoek hebben betrekking op november 1985 ⁷¹. Via de indeling in tariefgroepen voor de loonbelasting kunnen de betrokken werknemers worden ingedeeld in huishoudensgroepen, zoals weergegeven in tabel 4.7. In de categorie 'alleenstaande jonger dan 27 jaar' zijn ook die jongeren opgenomen die (nog) bij hun ouders inwonen. Voor deze categorie is het dus niet mogelijk een onderscheid te maken naar huishoudens waarin

⁷⁰] Niet in het onderzoek betrokken zijn de bedrijfsklassen Openbaar Bestuur (SBI 90), religieuze organisaties (SBI 91) en onderwijs (SBI 92).

⁷¹] Loontechnische Dienst, *Wie verdient er minder dan het minimumloon?*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

het minimumloon het enige inkomen is en huishoudens waarin naast een minimumloon nog andere inkomens voorkomen. Uit de tabel blijkt dat slechts bijna 13.000 werknemers een partner moeten onderhouden van een loon dat niet meer dan 5 procent boven het minimum ligt. Dit is niet meer dan 0,4 procent van het totaal in de steekproef, hetgeen waarschijnlijk nog een overschatting is van het totale percentage kostwinnershuishoudens waar alleen een minimumloon verdiend wordt⁷². Deze 13.000 alleenverdieners vormen slechts 4,6 procent van alle werknemers die niet meer dan 5 procent boven het minimum verdienen. De meeste minimumlonen blijken verdiend te worden door jongeren en tweeverdieners; 92 procent van de lonen die niet meer dan 5 procent boven het minimum liggen, worden verdiend in deze groepen. Lonen tot 115 procent van het minimumloon worden voor 88 procent verdiend door jongeren (alleenstaand en inwonend) en tweeverdieners. Van de alleenverdieners heeft 97 procent een looninkomen van meer dan 115 procent van het minimumloon.

Het minimumloon en de vraag naar arbeid

De loonkosten van het minimumloon geven in zekere zin een ondergrens aan voor de produktiviteit van werknemers. Men moet daarom aannemen dat potentiële werknemers met een produktiviteit die niet toereikend is om het minimumloon te verdienen, op de arbeidsmarkt moeilijk terecht kunnen. Hierbij moet overigens bedacht worden dat het meten van de produktiviteit van individuele werknemers doorgaans niet mogelijk is. Ten eerste is de bijdrage van een individuele werknemer aan het bedrijfsresultaat niet goed vast te stellen is. Ten tweede wordt de produktiviteit van werknemers mede bepaald door de aard van de werkplek, zodat produktiviteit niet een eenduidig vast te stellen persoonskenmerk is. Desondanks beslissen werkgevers over het aannemen en ontslaan van personeelsleden, beoordelen zij werknemers op hun functioneren, bevorderen werknemers naar een hogere loonschaal of juist niet enzovoort. Bij al dergelijke beslissingen dient de werkgever zich een oordeel te vormen over de produktiviteit van werknemers. In de uitkomst van deze beslissingsprocessen schuilt dan ook het soort informatie dat gebruikt kan worden voor het beantwoorden van de vraag of het minimumloonniveau in overeenstemming is met de produktiviteit van bepaalde groepen (potentiële) werknemers.

Dit is onder andere door Van Soest empirisch getoetst⁷³. Hij beschouwt de produktiviteit van werkenden als afhankelijk van een aantal eigenschappen zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau en veronderstelt voorts dat het verdiende loon van een zittende werknemer een adequate benadering is van zijn/haar produktiviteit. De gebruikte data zijn ontleend aan het Sociaal Economisch Panel (SEP) van het CBS uit 1984. In het SEP is aan personen die geen baan hebben, gevraagd of zij op zoek zijn naar een baan. Aan de hand van hun eigenschappen kan vervolgens de potentiële produktiviteit van deze werkzoekenden⁷⁴ worden geschat. Uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van de werkzoekenden een produktiviteit heeft die beneden het minimumloonniveau ligt. Uitgedrukt in een percentage van werkzoekenden en werkenden, gaat het bij de mannen om 13,7 procent. Vergelijken we dit cijfer met de geregistreerde werkloosheid, die op het moment van waarneming (1984) voor mannen 16,4 procent bedroeg, dan blijkt dus dat het grootste deel van de werkloosheid onder mannen in 1984 verklaard kan worden uit een te lage produktiviteit in verhouding tot het minimumloon. Voor vrouwen blijken andere factoren belangrijker

^{72]} Ten eerste vallen in de categorie alleenverdieners ook huishoudens met een thuiswonend, verdienend kind jonger dan 27 jaar. Ten tweede komen in de, gedeeltelijk niet in de steekproef betrokken, SBI-categorie 9 relatief weinig minimumloners voor; zie: J.H. Rademaker, op. cit.

^{73]} A. van Soest, *Essays on micro-econometric models of consumer demand and the labour market*; proefschrift, Katholieke Universiteit Brabant, 1990.

^{74]} Deze groep hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de geregistreerde werkloosheid.

te zijn dan voor mannen. Voor vrouwen vindt Van Soest dat het verschil tussen de kans op onvrijwillige werkloosheid wegens een te lage produktiviteit (10,5 procent) verder afwijkt van de geregistreerde werkloosheid voor vrouwen (19 procent).

Van Soest presenteert de resultaten van zijn onderzoek in de vorm van effecten op de werkgelegenheid van een verlaging van het minimumloon met 10 procent of 20 procent. Hij vindt een relatief omvangrijk effect, doordat veel werkzoekenden zonder baan een produktiviteit blijken te hebben die dicht onder het minimumniveau ligt. In een latere versie van het onderzoek is verdisconteerd dat sommige werknemers die op het minimumloonniveau werkzaam zijn, een produktiviteit hebben die eigenlijk beneden dit niveau ligt ⁷⁵. Redenen voor een werkgever om werknemers hoger te belonen dan hun produktiviteit zou rechtvaardigen, kunnen gevonden worden in de kosten van werving en ontslag, het opdoen van ervaring en dergelijke. Wanneer met dit aspect rekening wordt gehouden, daalt de potentiële produktiviteit van werklozen in het bestand verder beneden het minimumniveau. Als gevolg hiervan wordt van een verlaging van het minimumloon een kleiner werkgelegenheidseffect gevonden. Een vergelijkbare studie van het CPB, gebaseerd op een samenvoeging van de Arbeidskrachtentelling (AKT) en het Loonstrucuuronderzoek (LSO) van het CBS over de jaren 1979 en 1985, lijkt dit laatste resultaat te bevestigen ⁷⁶.

Als resultaat van zijn eerste studie vindt Van Soest dat een verlaging van het minimumloon met 10 procent ertoe leidt dat een groep van ongeveer 230.000 personen in potentie (weer) interessant wordt voor de arbeidsmarkt; hun produktiviteit is voldoende om het nieuwe, lagere, minimumloon te kunnen verdienen. Dat hoeft echter niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat voor dit arbeidsaanbod ook voldoende nieuwe banen ontstaan. Uit het onderzoek van Van Soest kan dan ook niet worden geconcludeerd dat als gevolg van de verlaging van het minimumloon ook de werkgelegenheid met 230.000 personen zal toenemen. Wel kan worden geconcludeerd dat het minimumloon in 1984 voor een omvangrijke groep werkzoekenden een (te) hoge drempel opwierp om tot de arbeidsmarkt te kunnen toetreden. In zijn tweede studie vindt Van Soest zoals reeds eerder gesteld een kleiner positief effect. Hij verbindt hieraan echter geen kwantitatieve conclusies, daar het in deze studie gepresenteerde simulatiemodel gevoelig blijkt te zijn voor misspecificaties.

De onderzoeken van Van Soest hebben betrekking op het jaar 1984. In het navolgende zal blijken dat de loonkosten van het minimumloon sinds 1984 niet zodanig zijn gedaald dat zijn conclusies in de huidige situatie onder druk komen te staan. Integendeel, de stijging van het aantal langdurig werklozen en het aantal arbeidsongeschikten en de groei van het aantal moeilijk vervulbare vacatures wijzen erop dat de discrepantie tussen de eisen die de arbeidsmarkt stelt en de kwalificaties van de aanbieders van arbeid eerder groter is geworden. Dit betekent dat in de huidige situatie voor de zwakke groepen op de arbeidsmarkt (langdurig werklozen, arbeidsongeschikten, (her)intredende vrouwen) in versterkte mate geldt wat zich in het onderzoek van Van Soest al aftekent: hun produktiviteit zal in veel gevallen niet toereikend zijn om tegen het huidige minimumloon een reëel uitzicht te hebben op het vinden van een baan. Verouderde kwalificaties en een gebrek aan werkervaring kunnen de drempel die het huidige minimumloon opwerpt, voor deze groepen tot een onneembare barrière maken.

⁷⁵] A. Van Soest, op. cit. Hoofdstuk 8.

⁷⁶] R. van Opstal, *Minimumloon en werkloosheid; een empirische analyse op micro-data uit 1979 en 1985*; Centraal Planbureau, Onderzoeksmemorandum no. 69, 's-Gravenhage, 1990. Deze studie wijkt in zoverre af van het onderzoek van Van Soest dat de geregistreerde werkloosheid is gehanteerd, die niet noodzakelijkerwijs hoeft samen te vallen met de werkzoekenden zonder baan zoals die in het SEP worden gevonden.

In 1988, het jaar waarin ook Van Soest de resultaten van zijn onderzoek presenteerde, werden twee onderzoeken gepubliceerd die aanzienlijke werkgelegenheidseffecten van een verlaging van de loonkosten van het minimumloon suggereren. Ten eerste schatte Bakhoven dat het introduceren van een franchise voor de werkgeverspremies ter grootte van het minimumloon zou leiden tot een groei van de werkgelegenheid met 240.000 arbeidsjaren⁷⁷. Hoewel op zijn studie de nodige kritiek valt te leveren⁷⁸, zette deze de toon voor een reeks banenplannen die in de loop van 1988 werden gepresenteerd. Het CPB berekende vervolgens de werkgelegenheidseffecten van varianten die door het Tweede Kamerlid Vermeend en door het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) waren ontwikkeld⁷⁹. Een variant die veel lijkt op het plan Bakhoven (zelfde premiereductie, maar sneller oplopende premies boven het minimumloon) zou volgens het CPB slechts leiden tot een werkgelegenheids groei van ongeveer 90.000 arbeidsjaren. Een variant waarin het minimumloon zelf (dus ook netto) met 15 procent wordt verlaagd (waarbij tevens de minimumuitkeringen worden verlaagd, terwijl compensatie wordt geboden voor ouderen en gezinnen met kinderen) zou volgens de CPB berekeningen leiden tot een groei van de werkgelegenheid met 200.000 arbeidsjaren. Het omvangrijke verschil tussen beide varianten wordt veroorzaakt door de gemiddelde loonvoet die in de tweede variant, onder invloed van een lager minimumloon, zal dalen. Samenvattend leiden deze onderzoeken tot de conclusie dat een verlaging van (de loonkosten van) het minimumloon met 10 procent zou leiden tot een groei van de werkgelegenheid met 1,5 tot 4 procent.

Dergelijke resultaten lijken in het licht van de feitelijke ontwikkeling van loonkosten en werkgelegenheid op minimumniveau aan de ruime kant. Figuur 4.8 toont de ontwikkeling van de *reële* loonkosten verbonden aan het minimumloon en die van de loonsom per arbeidsjaar⁸⁰ sinds 1973. Duidelijk wordt dat waar de gemiddelde loonsom een vrijwel voortdurende reële stijging heeft doorgemaakt sinds 1973, de loonkosten van het minimumloon sinds 1978 zijn gedaald en in 1989 bij benadering zijn teruggekeerd op het niveau van 1973. Ondanks deze daling van ongeveer 15 procent is de werkgelegenheid voor laaggeschoolden in de beschouwde periode niet voldoende geweest en staan bij de arbeidsbureaus nog steeds veel laaggeschoolde werkzoekenden ingeschreven. De groei van de totale werkgelegenheid sinds 1983 met ruim 300.000 arbeidsjaren en de groei van het aantal banen in de laagste loon schalen tussen 1983 en 1986 (zie tabel 4.6) zijn niet voldoende geweest om de omvangrijke groep laaggeschoolde werkzoekenden op de arbeidsmarkt een plaats te bieden. Afgaande op de berekeningen in de eerder genoemde onderzoeken lijkt de jarenlange bevrozing van het minimumloon zo bezien niet het resultaat te hebben gehad dat men ervan zou hebben verwacht. Daar staat tegenover dat mag worden aangenomen dat een voortgaande uitstoot van laaggeschoold personeel was opgetreden als het minimumloon in de loop van de jaren '80 de loonontwikkeling was blijven volgen. De maatregelen ter verlaging van het minimumloon hebben dus waarschijnlijk erger voorkomen. Ook in vergelijking met bevindingen

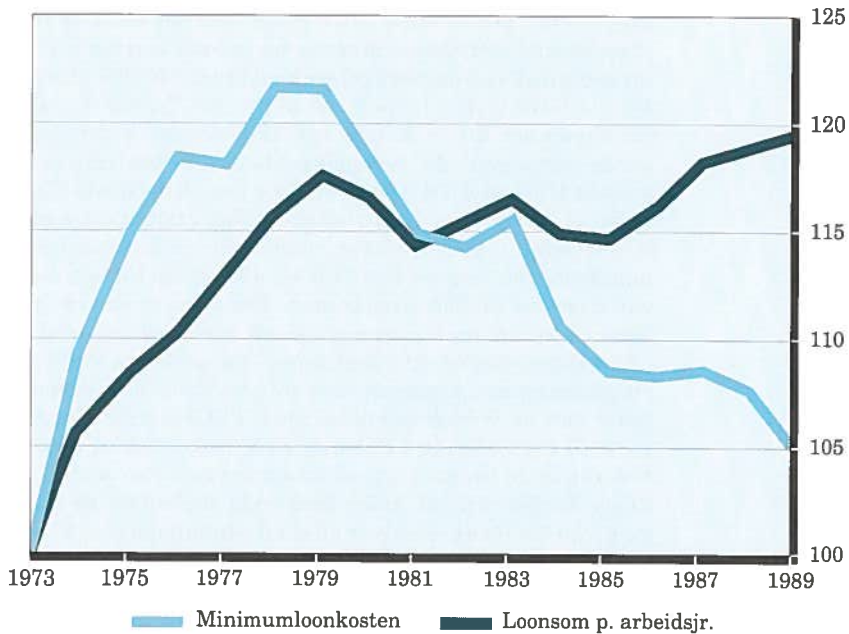
^{77]} A. Bakhoven, 'Een marktgerichte oplossing voor het werkloosheidsprobleem'; *Economisch Statistische Berichten*; 13 januari 1988.

^{78]} De franchise druipt in tegen de verzekeringsgedachte in de sociale verzekeringen en de kosten van het plan leiden tot een stijging van de marginale druk en komen deels voor rekening van de overheid. Belangrijkste kritiekpunt geldt echter de door Bakhoven gekozen vraag- en substitutie-elasticiteiten; deze zijn cruciaal voor de omvang van het werkgelegenheidseffect en Bakhoven koos relatief hoge waarden.

^{79]} Centraal Planbureau, *Gevolgen verlaging minimumloonkosten, een verkenning*; werkdocument no. 25, 's-Gravenhage, 1988.

^{80]} De loonsom per arbeidsjaar is een maat voor de loonkosten per arbeidsjaar, maar kan worden beïnvloed door de samenstelling van de beroepsbevolking en door een gewijzigde sectorstructuur.

Figuur 4.8 Ontwikkeling reële loonkosten van het minimumloon en reële loonsom per arbeidsjaar in bedrijven, 1973-1989



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, niet gepubliceerde gegevens (loonkosten van het minimumloon) en Centraal Planbureau, *Economisch Beeld 1991*; 's-Gravenhage, 1990, bijlage d, gegevens beschikbaar gesteld op diskette (loonsom per arbeidsjaar in bedrijven en prijspeil van de particuliere consumptie)

van buitenlandse onderzoekers zijn de eerder genoemde schattingen aan de optimistische kant ⁸¹.

Onderzoek naar werkgelegenheidseffecten van minimumloonwetgeving in het buitenland houdt zich voornamelijk bezig met de effecten van een verhoging van het minimumloon. Het effect van een verlaging van het minimumloon is echter niet symmetrisch aan dat van een verhoging. Bij een verhoging worden de loonkosten van alle werknemers die werken tegen een salaris dat ligt tussen het oude en nieuwe minimumniveau rechtstreeks verhoogd. Een verhoging heeft zodoende een directe uitwerking op de loonkosten. Een verlaging van het minimumloon daarentegen zal zittende werknemers zelden rechtstreeks treffen. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is het minimumloon vooral een startsalaris, zoals eerder al bleek. Ten tweede liggen in veel CAO's de minimumbeloningen boven het wettelijk minimum. De Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (DCA) heeft dit in 1989 onderzocht voor 144 CAO's, die samen van toepassing zijn op 2,2 miljoen werknemers in de marktsector ⁸². In 1988 kwam in 83 procent van de onderzochte CAO's een laagste loonschaal voor die boven het minimumloon ligt. In 1983, voor de verlaging

⁸¹] Zie bijvoorbeeld: C. Brown, C. Gilroy, A. Cohen, 'The effect of the minimum wage on Employment and Unemployment'; *Journal of Economic Literature*; Vol. XX, June 1982, blz. 87-528. In dit overzichtsartikel wordt geconcludeerd dat een stijging van het minimumloon met 10 procent zal leiden tot een werkgelegenheidsdaling van 1 tot 3 procent voor jongeren en waarschijnlijk minder voor ouderen.

⁸²] Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *De ontwikkeling van de laagste CAO-lonen in de periode 1983-1988*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1990.

verband is het interessant om het effect van de WIR-subsidies op de vraag naar laaggeschoolde arbeid te beschouwen. Behalve de omvang van de investeringen in kapitaalgoederen, kan de WIR ook de aard van de investeringen hebben beïnvloed en wel langs de weg van de relatieve factorkosten. Het is echter niet goed mogelijk een empirisch onderscheid te maken tussen arbeidsbesparende investeringen en investeringen die de werkgelegenheid bevorderen. De WIR-subsidies zouden echter in samenhang met een hoog minimumloon heel wel mede oorzaak kunnen zijn geweest voor de uitstoot van laaggeschoolde arbeid aan het eind van de jaren '70 en in het begin van de jaren '80⁸⁶. De WIR-subsidies kunnen bovendien het effect van de geleidelijke reële verlaging van het minimumloon in de loop van de jaren '80 teniet hebben gedaan. De afschaffing van de WIR in 1987 kan dan ook betekenen dat een verdere verlaging van het minimumloon in de toekomst een groter effect zal sorteren voor de werkgelegenheid dan in het verleden het geval is geweest⁸⁶.

Ten derde blijkt het in de praktijk niet eenvoudig werknemers die aan het begin van de jaren '80 werkloos werden, in het arbeidsproces te reintegreren. Veelal zijn nieuwe banen ontstaan, waarvoor nieuwe kwalificaties moeten worden verworven. Een moeilijkheid die in de meer optimistische ramingen van het werkgelegenheidseffect wellicht is onderschat. Een moeilijkheid overigens die niets afdoet aan het positieve effect van een verlaging van het minimumloon, maar juist de noodzaak van aanvullend beleid benadrukt.

De OSA heeft een overzicht gemaakt van de meest recente onderzoeksresultaten met betrekking tot de werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het minimumloon⁸⁷. Dit overzicht geeft een gematigder beeld van de te verwachten effecten dan het eerder genoemde Nederlandse onderzoek. In dit overzicht zijn onder andere twee studies verwerkt die in opdracht van de OSA zijn gemaakt. Het betreft hier empirisch onderzoek naar de werkgelegenheidseffecten van de verlaging van het minimumjeugdloon in de jaren 1981 en 1983⁸⁸ en naar de effecten van loonkostensubsidies voor laaggeschoolden in het kader van de Wet Vermeend/Moor⁸⁹. In de jaren 1981 en 1983 werd het minimumjeugdloon met in totaal 17 procent verlaagd. Mot en Teulings hebben het werkgelegenheidseffect van deze maatregel onderzocht, door ten eerste substitutie-effecten tussen jongeren en volwassenen en ten tweede het effect van de minimumloonverlaging op de totale loonkosten en daarmee op de totale vraag naar arbeid te meten. Zij schatten dat de maatregel in totaal geleid heeft tot een uitbreiding van de werkgelegenheid voor jongeren met 7000 tot 15.000 arbeidsjaren. Dit komt erop neer dat een verlaging van het bruto minimumjeugdloon met 10 procent heeft geleid tot een stijging van de werkgelegenheid voor jongeren met 1 procent, die ten dele ten koste ging van de werkgelegenheid voor volwassenen. De tweede studie betreft een evaluatie van de wet

⁸⁵] Recente berekeningen van Hebbink (G. Hebbink, *The elasticity of substitution between lower Educated Labour and other Factors of Production in the Netherlands*; Tinbergen Instituut, Research Memorandum Series, no. TI-1990/39, Rotterdam, 1990) geven aan dat ook zonder dit onderscheid een aanzienlijk negatief effect van een verlaging van de prijs van kapitaalgoederen kan uitgaan op de vraag naar arbeid van met name laaggeschoolden.

⁸⁶] Over de effecten van de WIR-subsidies op de totale werkgelegenheid wordt overigens uiteenlopend gedacht. Zo concludeert het CPB (Centraal Planbureau, *Macro-economische gevolgen van opheffing van de WIR en van alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de vrijvallende gelden*; »Werkdocument no. 22, 's-Gravenhage, 1988) dat het afschaffen van de WIR op de lange termijn een negatief effect heeft op de totale vraag naar arbeid. Een onderzoek van Driehuis en Van den Noord (W. Driehuis, P.J. van den Noord, *The effects of investment subsidies on employment*; Stichting voor Economisch Onderzoek, Overdruk nr. 39, Amsterdam, 1988) concludeert juist het tegenovergestelde.

⁸⁷] Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *OSA-rapport 1990, Arbeidsmarktperspectieven*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 18 t/m 23.

⁸⁸] E. Mot en C. Teulings, *Minimumjeugdloon en werkgelegenheid*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W75, 's-Gravenhage, 1990.

⁸⁹] J. de Koning en A. Gelderblom, *Werkgelegenheidseffecten van verlaging van de kosten van laag-gekwalificeerde arbeid*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W74, 's-Gravenhage, 1990.

Vermeend/Moor, op grond waarvan een loonkostensubsidie voor langdurig werklozen kan worden verstrekt. Ervaringen met deze wet kunnen een indicatie geven voor de werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het minimumloon. In beide gevallen gaat het immers om het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van probleemgroepen op de arbeidsmarkt. In opdracht van de OSA heeft het Nederlands Economisch Instituut een enquête gehouden onder bedrijven die een Vermeend/Moor-subsidie ontvingen. Deze enquête is een vervolg op een eerdere evaluatie van de wet, waarin geconcludeerd werd dat de wet de kansen voor langdurig werklozen vergroot, maar dat het werkgelegenheidsverruimende effect gering is, doordat in de meeste gevallen sprake is van verdringing van andere groepen werkzoekenden⁹⁰. Dit is overigens in overeenstemming met opzet en doel van deze loonkostensubsidie. Het vervolgonderzoek concentreerde zich volledig op aard en omvang van de werkgelegenheidsverruiming. Op basis van dit onderzoek komen de auteurs tot de conclusie dat een verlaging van de loonkosten van het minimumloon met 10 procent, een uitbreiding van de werkgelegenheid met ten hoogste 0,7 procent ofwel 26 duizend arbeidsjaren tot gevolg zal hebben. De OSA concludeert dan ook dat het effect van een verlaging van het minimumloon niet zozeer moet worden gezocht in een bijdrage aan de groei van de totale werkgelegenheid, alswel in een verbetering van de positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt.

Samenvattend kan worden gesteld dat een verlaging van het minimumloon de drempel kan verlagen die veel werkzoekenden in de huidige situatie van de arbeidsmarkt scheidt. Met name de positie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt kan door een verlaging van het minimumloon worden verbeterd. Zij zullen bij een lager minimumloon juist wel voldoende productief zijn om hun arbeid succesvol aan te kunnen bieden, zodat een verlaging van het minimumloon een voorwaarde vervult voor de toetreding van zwakke groepen tot de arbeidsmarkt. Waar het de vraag naar arbeid betreft, mogen van een verdere verlaging van het minimumloon weliswaar geen wonderen worden verwacht, maar de in onderzoek gemeten effecten variëren van licht positief tot zeer positief. Een verlaging van het minimumloon kan tot een uitbreiding van bestaande activiteiten leiden en creëert mogelijkheden voor het (wederom) opnemen van arbeidsintensieve activiteiten in het formele arbeidsproces. Bovendien kunnen nieuwe activiteiten ontstaan die onder het huidige minimumloonregime niet rendabel zijn. Op basis van het bestaande onderzoek kunnen echter geen uitspraken worden gedaan over aard en omvang van nieuwe activiteiten die mogelijk ontstaan onder een lager minimumloonregime.

De Wet Loonkostensubsidie op Minimumloonniveau

Zoals reeds eerder werd opgemerkt, is in de loop van de jaren '80 de relatieve positie van het minimumloon in het loonebouw, vooral onder invloed van de hoge werkloosheid en het financieringstekort van de overheid, onder druk komen te staan. De Sociaal-Economische Raad bracht in 1985 een advies aan de regering uit, waarin de minimumloonproblematiek in brede context werd beschouwd⁹¹. In dit advies is een belangrijke plaats ingeruimd voor de werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het minimumloon enerzijds en voor de behoefte-functie en de relatie tot het sociaal minimum anderzijds. De ingenomen posities lopen sterk uiteen. Een deel van de SER is van mening dat 'een afschaffing van het wettelijk minimumloonstelsel, althans tenminste voor het CAO-gebied, thans ernstige overweging verdient'⁹². Als voornaamste redenen gelden dat de vangnetfunctie van het minimumloon inmiddels is over-

⁹⁰] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie van de wet Vermeend-Moor*; Hoofdrapport 1987, 's-Gravenhage, april 1988.

⁹¹] Sociaal-Economische Raad, *Advies wettelijke minimumloonregeling*; Publikatie nr. 10, 's-Gravenhage, 31 mei 1985.

⁹²] Sociaal-Economische Raad, 1985, op. cit. blz. 23.

genomen door het uitgebreide stelsel van sociale zekerheid en dat een wettelijk minimumloon zich niet verdraagt met een streven naar maximale contractvrijheid voor werknemers-en werkgeverspartijen⁹³. Aan de andere kant van het spectrum leeft de opvatting dat de bestaande minimumloonregeling onverkort dient te worden gehandhaafd: 'slechts voorzover het sociale aspect volledig gegarandeerd is, kan, naar de mening van dit deel van de Raad, in beperkte zin extra beleid gericht op de laagstbetaalde banen als aanvullend beleid overwogen worden'⁹⁴, waarmee bedoeld wordt op loonkostensubsidies of ander beleid dat in elk geval geen negatieve inkomenseffecten op of rond het minimumniveau heeft. Een aantal kroonleden nam in deze discussie een tussenpositie in door de behoefte aan een wettelijke regeling van het minimumloon te onderschrijven, maar herziening van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de huidige regeling niet uit te sluiten⁹⁵.

Mede naar aanleiding van deze discussie presenteerde de SER een jaar later in haar advies aangaande de sociale uitkeringen op minimumniveau een drietal beleidsvarianten, die door verschillende delen van de raad werden gesteund⁹⁶. Twee van deze beleidsvarianten gaan, mede met het oog op de werkgelegenheidseffecten voor lager geschoolde werknemers, uit van een verlaging van het minimumloon met 15 à 20 procent. In de ene variant wordt aan een verlaging van het minimumloon een grotere differentiatie van de minimum-uitkeringen naar gezinssituatie gekoppeld. Werknemers die minder verdienen dan het voor hen geldende sociaal minimum moeten in aanmerking komen voor een toeslag op het loon. In de andere variant wordt ervan uitgegaan dat de sociale minimum-uitkeringen gedurende een overgangperiode worden bevroren, totdat de bestaande verhoudingen tussen minimumloon en sociaal minimum zijn hersteld. Gedurende deze overgangperiode zou aan werknemers die minder dan het voor hen geldende sociaal minimum verdienen een toeslag op het loon worden gegeven. De derde variant gaat uit van het onverkort handhaven van de bestaande situatie. In haar reactie op deze beleidsvarianten oordeelt het kabinet dat de eerste twee varianten aantrekkelijke elementen bevatten, maar stuiten op het bezwaar van langdurige overgangsregelingen, terwijl de derde variant afgewezen wordt vanwege de problematische arbeidsmarkt-situatie van laaggeschoolden en wegens het beslag op de collectieve middelen dat ermee gepaard zou gaan.

Door het kabinet werden, mede naar aanleiding van de hier gememoreerde discussies in de SER een aantal voorstellen geformuleerd voor verlaging van het minimumloon, die echter onder druk van de Tweede Kamer telkenmale werden ingetrokken. De voorstellen met betrekking tot verlaging van het minimumloon sprongen steeds af op de relatie tot het sociaal minimum en de koopkrachteffecten voor gezinnen met een minimum-inkomen. Psychologische aspecten, vragen rond aanvullende partneruitkeringen en voorkeuren voor andere beleidsopties speelden hierbij een rol. De beleidsafweging omtrent een forse verlaging van het minimumloon viel daardoor in de Tweede Kamer steeds negatief uit. Reeds eerder, in 1986, was er wel overeenstemming bereikt over een initiatief wetsvoorstel van de kamerleden Vermeend en Moor, dat een regeling inhoudt waarbij werkgevers worden vrijgesteld van betaling van werkgeverspremies bij het aannemen van een langdurig werkloze. Deze Maatregel Langdurig Werklozen (MLW) die later is opgegaan in de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) is in feite een loonkostensubsidie, die overigens niet alleen geldt voor een beloning op minimumniveau. In het najaar van 1988 werd een scala aan plannen gelanceerd ter verlaging van de loonkosten van het

⁹³] Sociaal-Economische Raad, 1985, op. cit, blz. 21.

⁹⁴] Sociaal-Economische Raad, 1985, op. cit, blz. 76.

⁹⁵] Sociaal-Economische Raad, 1985, op. cit, blz. 25.

⁹⁶] Sociaal-Economische Raad, *Advies sociale uitkeringen op minimumniveau*; Publikatie nr. 12, 's-Gravenhage, 22 augustus 1986.

minimumloon⁹⁷. Hierbij ging het dus niet om verlaging van het netto minimumloon. Het werkgelegenheidseffect van een dergelijke verlaging stond hierbij centraal; zowel inkomenseffecten als een wijziging in de relatie tot het sociaal minimum werden klaarblijkelijk als ongewenst beschouwd, zodat in al deze voorstellen uitgegaan werd van subsidiëring van de loonkosten op minimumloonniveau. Deze plannen hebben geresulteerd in de Wet Loonkostensubsidie op Minimumloonniveau (WLOM) die op 1 april 1990 in werking is getreden. Op basis van de WLOM wordt aan de werkgever een subsidie van 800 per kwartaal toegekend voor iedere voltijdminimumloner die hij in dienst heeft, waardoor de loonkosten op het minimumniveau met ongeveer 7,5 procent worden verlaagd. De wet heeft tot doel de werkloosheid onder laag opgeleiden met 15.000 personen terug te brengen. Voor het eerste kwartaal waarin de subsidie van kracht is, zijn ruim 8678 aanvragen ontvangen⁹⁸, hetgeen aangeeft dat de WLOM zich al na korte tijd in een grote populariteit mag verheugen. Aan de WLOM kleven echter belangrijke nadelen.

Ten eerste werpt de WLOM een drempel op voor werknemers op het minimumloonniveau om dit te kunnen ontstijgen. De subsidie in het kader van de WLOM geldt alleen voor werknemers die exact het minimumloon verdienen. Wanneer de werkgever de betreffende werknemer op zeker moment boven het minimumloon wil belonen, zijn de kosten hiervan dus relatief zeer hoog. Om een voorbeeld te geven: een verhoging van 200 netto per maand (ongeveer 12 procent) zou de werkgever normaal gesproken ongeveer 400 per maand kosten (loonbelasting, werknemers- en werkgeverspremies). Onder invloed van de WLOM gaat een dergelijke loonstijging de werkgever echter 666 kosten (400 plus derving loonkostensubsidie à 800/3 per maand). Als de marginale wig gedefinieerd wordt als een percentage van de stijging van de loonkosten⁹⁹, dan levert dat in dit voorbeeld een marginale wig op van 70 procent. Elke kleinere loonstijging levert hierbij een nog hogere marginale wig (50 netto-loonstijging per maand levert bijvoorbeeld een marginale wig van 86 procent!). Een zodanig hoge marginale wig is een grote belemmering om een werknemer op het minimumloon extra te belonen voor inzet of prestatie. Daarmee ontnemt de WLOM de werknemer op het minimumloon een reëel perspectief op een verbetering van de eigen positie en daarmee een prikkel voor een hogere arbeidsinzet. Waar eerder werd gesteld dat het minimumloon vooral de functie van startsalaris vervult, kan het onder invloed van de WLOM juist het loon worden waartegen de minst produktieve werknemers permanent te werk worden gesteld.

Ten tweede komt de financiering van de WLOM ten laste van het AAW- en AWBZ-fonds, wat gecompenseerd wordt door middel van een premieverhoging van 0,15 procentpunt¹⁰⁰. Niet alleen leidt dit tot een (geringe) verhoging van de loonkosten voor de inkomensgroepen boven het minimumloon, maar ook introduceert dit een herverdelingsaspect in de premieheffing voor deze volksverzekeringen, waardoor het verzekeringskarakter ervan op oneigenlijke wijze wordt aangetast.

Verder kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de toetsbaarheid van de doelstelling van de WLOM. Het terugdringen van de werkloosheid onder laaggeschoolden met 15.000 personen middels een verlaging van de loonkosten van het minimumloon met 7,5 procent lijkt, gezien de hiervoor besproken onderzoeksresultaten, een haalbare doelstelling. Het bereiken van de doelstelling is echter niet goed meetbaar. De loonkostensubsidie geldt immers ook voor werk-

⁹⁷] Zie voor een overzicht: Instituut voor Planning van Arbeid in de Toekomst, *Van in-actief naar productief, naar een doeltreffend arbeidsmarktbeleid*; SMO-boek, 's-Gravenhage, 1989, bijlage 1, blz. 85 t/m 88.

⁹⁸] Telefonische opgave Loontechnische Dienst.

⁹⁹] Namelijk als:

$(\text{stijging loonkosten} - \text{stijging netto loon}) / \text{stijging loonkosten} \times 100\%$.

¹⁰⁰] Financiële nota sociale zekerheid 1990; Tweede kamer, 1989-1990, 21 312, nrs. 1-2, blz. 103.

nemers die reeds een baan hebben, zodat niet uit de aanspraken valt af te leiden of de doelstelling al dan niet dichterbij komt. Het incidentele karakter van de WLOM tenslotte is niet in overeenstemming met de structurele veranderingen die blijkens de vorige paragrafen wenselijk zijn.

De fundamentele discussie over 'doel, karakter en inrichting van de Nederlandse minimumloonregeling'¹⁰¹ zoals die in het SER-advies van 1985 is verwoord, heeft dus niet geleid tot een structurele herziening van de positie van het minimumloon. Wel bieden de discussies in de SER aanknopingspunten voor een herziening van het minimumloombegrip. Hierbij is met name van belang dat in het recent verschenen advies over de kinderbijlagen een deel van de SER, waaronder de werknemersleden benoemd door de FNV en een aantal kroonleden, zich niet wil uitlaten over een verdergaande verhoging van de kinderbijlagen dan in het regeerakkoord is voorzien, maar in plaats daarvan de wens uit tot het krijgen van een adviesaanvraag gericht op de invulling van het streven naar economische zelfstandigheid. Dit 'biedt de garantie dat de inkomensverhoudingen en het noodzakelijke flankerende beleid zoals voldoende kinderopvangvoorzieningen, in hun totale onderlinge samenhang aan de orde kunnen komen. Dat maakt een zorgvuldige weging van mogelijke veranderingen in onder meer het karakter van het minimumloon, de sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen en belastingheffing mogelijk'¹⁰². In het onderhavige rapport over de arbeidsparticipatie komen de voornoemde elementen alle aan de orde. Hierna wordt weliswaar alleen een beleidslijn gepresenteerd met betrekking tot het minimumloon, maar andere paragrafen stellen beleid voor ter zake van onder meer de kinderopvang, de kinderbijslag en de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting. De hierna beschreven beleidslijn ten aanzien van het minimumloon staat dus niet op zichzelf, zij dient mede in het bredere kader zoals geformuleerd in de SER te worden gezien in samenhang met de oplossingsrichtingen die in de andere onderdelen van dit rapport aan de orde komen.

Varianten voor een verlaging van het minimumloon

Wanneer de positie van het minimumloon in het loongebouw in ogenschouw wordt genomen, ontstaat het beeld van een veranderende omgeving, waarin het minimumloon als kostwinnersinkomen steeds meer een vreemde eend in de bijt is geworden. Het toekomstperspectief van een hogere participatiegraad betekent bovendien een voortgaande uitholling van de kostwinnersfunctie van het minimumloon. Deze ontwikkeling wordt in belangrijke mate gevoed door het maatschappelijke proces van emancipatie en economische verzelfstandiging van de vrouw. Voor de regering is dit reden geweest om onder meer een beleid te ontwikkelen dat de economische zelfstandigheid van jonge vrouwen bevordert. Voor de 1990-generatie geldt dat de beide partners van een paar geacht worden zelfstandig in een inkomen te voorzien. Bij deze ontwikkeling passen voorzieningen in de sfeer van kinderopvang, ouderschaps- en verzorgingsverlof en de verder in dit rapport genoemde mogelijkheid van individualisering van de inkomstenbelasting; een logisch uitvloeisel hiervan is echter ook een minimumloon dat gebaseerd is op de individuele behoeften. Dit sluit aan bij de gedachte die door een deel van de SER in zijn advies aangaande de minimumloonwetgeving van 1985 werd verwoord: "Dit deel van de Raad vraagt zich met name af of (...) de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt het niet rechtvaardigen om in een toekomstig stelsel het individu in plaats van het gezin als uitgangspunt te nemen"¹⁰³. De vraag naar het niveau van een nieuw minimumloon voor de 1990-generatie kan dan worden beantwoord door niet

¹⁰¹] Sociaal-Economische Raad, 1985, op. cit, blz. 6.

¹⁰²] Sociaal-Economische Raad, *Structuur van de kinderbijlagen*; Publikatie nr. 12, 's-Gravenhage, 29 juni 1990, blz. 53.

¹⁰³] Sociaal-Economische Raad, *Advies wettelijke minimumloonregeling*; Publikatie nr. 10, 's-Gravenhage, 1985. De geciteerde opmerking werd gesteund door tien kroonleden van de SER.

meer uit te gaan van de minimumbehoefte van een gezin, maar van een alleenstaande. Een nieuw minimumloon zou dan voldoende moeten zijn om een alleenstaande te onderhouden, hetgeen volgens de huidige maatstaven neerkomt op 70 procent van het bestaande minimumloon.

Naast de aansluiting bij de maatregelen voor de 1990-generatie spelen hierbij nog andere overwegingen een rol. Vastgesteld moet worden dat de hoogte van het bestaande minimumloon een belangrijk obstakel kan zijn op de weg naar werk voor groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie en dat van een verlaging van het minimumloon een positief effect uitgaat op de vraag naar arbeid, met name op de vraag naar laaggeschoolde arbeid. Een groeiende vraag naar laaggeschoolde arbeid kan tevens bijdragen aan het succes van het beleid in het kader van het Jeugdwerkgarantieplan. Immers, door een structurele verlaging van het minimumloon ontstaan ook voor jongeren meer kansen op werk, waardoor het benodigde aantal jeugdwerkgarantiebanen minder kan zijn dan thans nodig wordt geacht. Dit proces wordt nog bevorderd door de ontgroening. Hierdoor zullen de vraag- en aanbodverhoudingen en daarmee de lonen in het voordeel van jongeren verschuiven. Omgekeerd zullen het proces van ontgroening en de invoering van het Jeugdwerkgarantieplan de werkgelegenheidseffecten van verlaging van het minimumloon mitigeren. De positieve werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het minimumloon zijn ook van belang voor oudere generaties, hetgeen ervoor pleit voor oudere generaties eveneens tot een aanpassing van het minimumloon te komen. In het voorgaande is gebleken dat ook voor hen het minimumloon nauwelijks nog de functie van kostwinnersinkomen vervult. Voorts dient bedacht te worden dat de incidentele subsidieregelingen in het kader van de WLOM en de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) door de hierna te beschrijven structurele beleidsmogelijkheid op den duur overbodig kunnen worden.

Een individualisering van het bestaande minimumloon kan niet van de ene op de andere dag worden geëffectueerd. Het minimumloon voor de oudere generaties ongemoeid laten en zo tot een zuiver cohortsgewijze invoering van een nieuw minimumloombegrip komen, stuit op het bezwaar dat oudere generaties niet zouden kunnen profiteren van de verbeterde arbeidsmarktkansen die hiermee gepaard gaan. Bovendien kleeft hieraan het nadeel van een lange overgangperiode en van langdurige concurrentieverschillen tussen jongere en oudere cohorten. Dit kan worden ondervangen wanneer de cohortsgewijze invoering geflankeerd wordt door een bevrozing van de koopkracht van het bestaande minimumloon voor de oudere cohorten. Door de algemene welvaartsontwikkeling zal het oude minimumloon op den duur worden ingehaald door het nieuwe minimumloon, waarna nog slechts één minimumloonniveau van kracht is. Daarnaast heeft een verlaging van het minimumloon gevolgen voor de verhouding van het sociaal minimum tot het minimumloon. De minimumuitkeringen fungeren in de praktijk immers veelal als ondergrens voor het reserveringsloon dat naar schatting circa 250,- per maand hierboven ligt. Dit versterkt de wenselijkheid van een actief sanctiebeleid en een verhoging van het arbeidskostenforfait voor werkenden (zie hiervoor par. 4.3). In de huidige situatie is het sociaal minimum voor een gezin gelijkgesteld aan het minimumloon. Wordt het nieuwe minimumloon afgestemd op de minimumbehoefte van een alleenstaande, dan is dus het gevolg dat het sociaal minimum van een gezin structureel boven het minimumloon komt te liggen. De invoering kan plaatsvinden in 1993, wanneer de 1990-generatie 21 jaar wordt en voor haar het minimumjeugdloon voor 20-jarigen verlaten wordt, dat iets minder dan 70 procent van het minimumloon voor volwassenen bedraagt. Deze beleidslijn impliceert dat niemand die thans een loon of uitkering op minimumniveau ontvangt, er in koopkracht op achteruit gaat.

Deze wijze van verlaging van het minimumloon brengt met zich mee dat gezinnen die slechts één minimumloon verdienen, niet toekomen aan het sociaal

minimum voor een gezin. Een uitkering aan de partner zou in dat geval het verschil tussen het minimumloon en het sociaal minimum voor een gezin kunnen opvullen. In een dergelijke partner-uitkering is reeds voorzien in de 1990-maatregelen, waar het de bijstand betreft. Deze regeling zou kunnen worden uitgebreid naar werkenden en naar alle cohorten. Voor de partner-uitkering kunnen vrijlatingsbepalingen analoog aan die in de bijstand gelden. Voor de 1990-generatie zal aan het verkrijgen van de partner-uitkering de verplichting moeten worden verbonden dat de partner zich op de arbeidsmarkt aanbiedt. Voor oudere generaties hoeft deze verplichting niet te worden opgelegd.

Het loslaten van de gelijkheid tussen minimumloon en sociaal minimum voor een gezin heeft dus als bezwaar dat het toch al omvangrijke sociale-zekerheidsstelsel wordt uitgebreid met een nieuwe regeling: de partner-uitkering. Hierbij moet evenwel worden bedacht dat (afgezien van eventueel oneigenlijk gebruik) de partner-uitkering slechts sporadisch zal worden toegekend, daar in de praktijk slechts weinig werknemers die op minimumniveau worden beloond, van dit loon ook een partner onderhouden. Tevens kan de partner-uitkering de mogelijke nadelige inkomenseffecten compenseren van de afschaffing van de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting die als beleidsmogelijkheid in paragraaf 5.1 wordt genoemd. De noodzaak van een partner-uitkering kan, uitsluitend gegeven de doelstelling om het minimumloon te verlagen, en dus voorbijgaand aan de mogelijke afschaffing van de overdraagbare basisaftrek, langs twee wegen worden omzeild. Beide zijn echter minder aantrekkelijk. Ten eerste kan het verschil tussen het inkomen van een gezin waarin maar één minimumloon wordt verdiend en het sociaal minimum voor een gezin worden overbrugd door een verhoging van de kinderbijslag. Hiermee komen gezinnen van alleenverdieners met een minimumloon zonder kinderen echter toch onder het sociaal minimum terecht. Bovendien zou een dergelijke maatregel tot een aanzienlijke stijging van de kosten van de kinderbijslag leiden. Deze kostenstijging kan beperkt worden als de toeslag inkomensafhankelijk is. Op de nadelige aspecten van een dergelijke regeling wordt in paragraaf 5.1 nader ingegaan. De tweede mogelijkheid is de gelijkheid van minimumloon en sociaal minimum voor een gezin te handhaven, wat echter onvermijdelijk ook een verlaging van het sociaal minimum betekent. De consequentie hiervan is dat gedurende een overgangperiode de sociale minima niet delen in de welvaarts-groei. Uiteraard is in dit laatste geval van een individualisering van het minimumloon geen sprake.

De hier geschetste mogelijkheid voor een herziening van het minimumloon beoogt slechts een richting aan te geven en de consequenties te trekken uit maatschappelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat er punten zijn die met het oog op de beleidsafweging een nadere bestudering verdienen, dan wel een meer specifieke invulling vergen. Het gaat dan met name om de mogelijke reacties van het arbeidsaanbod op de partner-uitkering in relatie tot de specifieke invulling van de vrijlatingsbepalingen voor de partner-uitkering. Hierbij gaat het om de animo voor positieverbetering van alleenverdieners met een inkomen in de buurt van het minimumloon en de animo voor kleine deeltijdbanen. Voorts kan aandacht worden besteed aan de vraag of de verlaging van het minimumloon in de jaren '80 moet worden verdisconteerd in het cohortsgewijs in te voeren geïndividualiseerde minimumloon. Verder is onderzoek gewenst naar het aantal eventueel te verstrekken partneruitkeringen en de hiermee samenhangende collectieve lasten. Tevens verdient de verminderde incentive tot het verrichten van arbeid door alleenstaande ouders in het kader van deze beleidslijn nadere aandacht. De te verwachten werkgelegenheidseffecten van de hier geschetste beleidslijn, in samenhang met het proces van ontgroening en de invoering van het Jeugdwerkgarantieplan, vergen tenslotte eveneens nader onderzoek, met het oog op een goede beleidsafweging.

4.2.7 Samenvatting en conclusies

De loonkosten in Nederland zijn in vergelijking met andere landen hoog, hoger zelfs dan die in enig ander EG-land. Deze hoge gemiddelde loonkosten gaan samen met een betrekkelijk geringe spreiding in de loonkosten. Dit betekent dat ook de loonkosten voor de minst produktieve werknemers op een relatief hoog niveau liggen, wat bevestigd wordt door het minimumloon, dat in Nederland hoger is dan in de ons omringende landen. Hoge loonkosten en een lage participatiegraad zijn twee zijden van dezelfde medaille. Enerzijds leiden de hoge loonkosten tot hoge produktiviteitseisen, waardoor minder produktieve werknemers en arbeidsintensieve activiteiten uit het formele arbeidsproces worden gedrukt. Anderzijds gaat hiermee een opwaartse druk op de loonkosten gepaard in verband met de inkomensoverdrachten aan non-participanten. Zo ontstaat de negatieve spiraal die wel wordt aangeduid als 'de valkuil van de sociale zekerheid'. Omkering van dit proces en dus een structurele verhoging van de participatiegraad, betekent de toetreding van werknemers die gemiddeld een lagere produktiviteit hebben dan de huidige werkzame bevolking. Dit is niet mogelijk zonder aanpassingen in de loonstructuur. Het is echter de vraag of de arbeidsmarkt op eigen kracht in staat is tot zulke aanpassingen. Als de arbeidsmarkt zou functioneren als een markt met volledige mededinging, zou de prijs van arbeid, het loon, zuiver het resultaat zijn van de ontmoeting van vraag en aanbod. Overschotten en tekorten zouden dan vanzelf leiden tot aanpassingen in de loonstructuur. De lonen worden echter niet zuiver bepaald door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; zij zijn tevens het resultaat van een veelheid aan andere processen, die ten dele door de overheid kunnen worden beïnvloed. Voorzover de loonkosten niet de uitkomst zijn van vraag en aanbod, zijn zij op hun beurt juist mede bepalend voor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De bestaande loonstructuur kan zo een drempel zijn voor de beoogde groei van de participatiegraad.

Tegen deze achtergrond is achtereenvolgens ingegaan op het effect van gemiddelde loonkosten, loonkostendifferentiatie en minimumloon op de vraag naar arbeid. Zowel nationaal als internationaal economisch onderzoek levert een grote mate van consensus op ten aanzien van de relatie tussen gemiddelde loonkosten en werkgelegenheid: een stijging van de loonkosten belemmert de groei van de werkgelegenheid. Weliswaar kan men twisten over de precieze omvang van dit effect, maar grosso modo kan gesteld worden dat elke procent extra loonstijging op termijn resulteert in een procent minder werkgelegenheidsgroei. Dit resultaat vertalen naar een situatie van loonmatiging is minder eenvoudig. Het vervangen van 'stijging' door 'daling' en vice versa geeft een te simpel beeld van de werkelijkheid. Duidelijk is dat waar een loonkostenstijging de mogelijkheden voor werkgelegenheidsgroei beperkt, een loonkostenmatiging deze ruimte juist creëert. Voor het bepalen van het te verwachten kwantitatieve effect van loonmatiging op de werkgelegenheid moet echter worden aangesloten bij simulaties met modellen waarin het proces van werkgelegenheidsgroei zo volledig mogelijk is beschreven. Hiervoor besproken berekeningen van het Centraal Planbureau kunnen wat dat betreft als een goede indicatie worden beschouwd: een procent loonmatiging leidt tot een halve procent extra werkgelegenheidsgroei. Dit effect kan groter zijn naarmate een aanvullend beleid in de vorm van activerend arbeidsmarktbeleid ertoe bijdraagt dat de ruimte voor werkgelegenheidsgroei ten volle wordt benut. Het in verhouding lage scholingsniveau van werkzoekenden zonder baan benadrukt het belang van loonmatiging in samenhang met een aanvullend beleid. De vraag naar laaggeschoolde arbeid is extra gevoelig voor veranderingen in de loonkosten, zodat de te verwachten effecten van een loonmatigingsbeleid voor deze groepen hoog moeten worden ingeschat. Bovendien zijn het juist de zwakke groepen op de arbeidsmarkt die te maken hebben met een gebrek aan relevante werkervaring en beroepskwalificaties, zodat de noodzaak van een aanvullende beleid voor deze groepen zwaarder telt.

De loongevoeligheid kan sterk uiteenlopen tussen verschillende bedrijven en bedrijfstakken, wat het ombuigen van de trend naar steeds minder loonkostendifferentiatie tussen bedrijven en bedrijfstakken wenselijk maakt. Raam-CAO's en cafetaria-CAO's zijn middelen om de collectieve arbeidsvoorwaarden beter af te stemmen op de positie van individuele bedrijven. Meer openbaarheid, met name waar het de financiële positie van bedrijven betreft, kan een verschuiving van CAO-onderhandelingen in de richting van het afzonderlijke bedrijf bevorderen.

Op de Nederlandse arbeidsmarkt bestaat een omvangrijk overschot aan laaggeschoolde werknemers. Dit is onder meer het gevolg van substitutie tussen arbeid en kapitaalgoederen en van verdringing van lager opgeleide en oudere werknemers door hoger opgeleide en jongere. Er zijn aanwijzingen dat dit laatste het gevolg is van het ontbreken van voldoende differentiatie in de loonkosten tussen werknemers onderling, wat echter niet wil zeggen dat een grotere differentiatie vanzelf een proces in omgekeerde richting in gang zal zetten. Wel is duidelijk dat loonkostendifferentiatie een voorwaarde vervult voor een dergelijke omkering. Loonkostendifferentiatie kan ten dele door de overheid gestimuleerd worden, waarbij vooral te denken valt aan de invloed van minimumloonwetgeving. De belangrijkste rol in deze is echter weggelegd voor de sociale partners. Zij kunnen ernaar streven de loonkosten en de produktiviteit van specifieke groepen werknemers zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Enerzijds betekent dit dat inspanningen moeten worden verricht om de produktiviteit van ouderen en lager opgeleiden op een hoger niveau te brengen, waarbij beroepsgericht wederkerend onderwijs een belangrijke rol heeft. Anderzijds betekent het dat de loonkosten dienen aan te sluiten bij de produktiviteit van werknemers.

Het minimumloon beperkt de mogelijkheden van loonkostendifferentiatie aan de onderkant van het loongebouw. Bovendien geeft het minimumloon in zekere zin een ondergrens voor de produktiviteit van werknemers. Voor herintreders kunnen verouderde kwalificaties en een gebrek aan werkervaring de drempel die het huidige minimumloon opwerpt tot een onneembare barrière maken. Een verlaging van het minimumloon opent echter niet alleen de weg naar werk voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt, maar creëert tevens de mogelijkheid dat arbeidsintensieve activiteiten die onder het bestaande minimumloonregime niet rendabel zijn, (wederom) in het formele arbeidsproces worden opgenomen. Tenslotte is ook in het algemeen een positief effect te verwachten voor de omvang van de totale werkgelegenheid. De omvang van dit effect is echter met de nodige onzekerheden omgeven. Onzekerheden die vooral samenhangen met de wijze waarop een verlaging wordt doorgevoerd en met de bereidheid van de sociale partners daadwerkelijk invulling te geven aan een beleid dat de werkgelegenheid voor minder produktieve werknemers bevordert. Een verlaging van het minimumloon sorteert een groter effect op de werkgelegenheid, naarmate in meer bedrijfstakken het CAO-minimum wordt aangepast aan het minimumloon. Het valt te overwegen die bepalingen in CAO's die de laagste loonschaal zo ver boven het minimumloon stellen dat de werkgelegenheidskansen van laaggeschoolden in de betreffende bedrijfstak hierdoor geschaad worden, niet algemeen verbindend te verklaren. Een dergelijke maatregel zou de marktwerking van de arbeidsmarkt kunnen versterken.

Bij de invoering van het minimumloon heeft men voor de hoogte ervan aansluiting gezocht bij de minimumbehoefte van een gezin met twee kinderen. De feiten wijzen echter uit dat dit criterium nauwelijks nog relevant is. Het beeld van de traditionele kostwinner die zijn gezin moet onderhouden van een minimumloon is achterhaald; van alle werknemers blijkt ten hoogste 0,4 procent aan dit beeld te beantwoorden. Het minimumloon is voor naar schatting slechts 10 tot 15 procent van alle minimumloners het enige huishoudinkomen. In veel gevallen betreft het dan bovendien geen gezinnen maar

alleenstaanden. Een voortgaande stijging van de participatiegraad zal het kostwinners-element in het minimumloon nog verder overbodig maken. Deze ontwikkeling wordt in belangrijke mate gevoed door het maatschappelijke proces van emancipatie en economische verzelfstandiging van de vrouw. Dit proces wordt ondersteund door de maatregelen voor de zogenaamde 1990-generatie. Hierbij passen regelingen in de sfeer van kinderopvang, ouderschaps- en verzorgingsverlof en individualisering van de inkomstenbelasting, zoals elders in dit rapport bepleit; een logisch sluitstuk hiervan is echter ook een minimumloon dat gebaseerd is op de individuele behoeften.

Gegeven deze feiten is er dus alleszins ruimte om een relatieve verlaging van het minimumloon te overwegen. Als uitgangspunt kan hierbij worden genomen de huidige verhouding van de minimumbehoefte van een alleenstaande ten opzichte van een gezin, te weten 70 staat tot 100. Zoals uiteengezet is het huidige minimumloon een belemmering voor de arbeidskansen van zwakke groepen op de arbeidsmarkt. Om deze reden wordt in de beschreven beleidsmogelijkheid niet volstaan met uitsluitend een aanpassing voor de 1990-generatie. Door het huidige minimumloon te bevriezen kan op termijn ook voor de oudere cohorten een relatieve verlaging van de minimumloonkosten worden bewerkstelligd. In het voorgaande is een mogelijke weg geschetst die tot een dergelijke relatieve verlaging van het minimumloon leidt, zonder dat de koopkracht van individuele werknemers wordt aangetast. Via de introductie van een partner-uitkering, analoog aan de regeling voor de 1990-generatie waar het de bijstand betreft, kan de relatieve welvaartspositie van de sociale minima worden gehandhaafd. Deze beleidslijn impliceert tenslotte dat na verloop van tijd de loonkostensubsidies in het kader van de WLOM en de KRA kunnen worden afgeschaft. Een geïndividualiseerd minimumloon voor de 1990-generatie en een bevriezing van het minimumloon voor de oudere generaties leiden immers tot een structureel lager niveau van zowel de vloer in het loongebouw als van de daaraan verbonden loonkosten, zodat het subsidiëren van een bepaalde groep werknemers niet langer noodzakelijk zal zijn. Deze beleidsmogelijkheid beoogt vooral een indicatie voor een herziening van het minimumloon te geven. Er zijn een aantal punten die nader onderzoek of een meer specifieke invulling vergen. Het betreft dan met name de mogelijke reacties van het arbeidsaanbod op de partner-uitkering en de daaraan gerelateerde invulling van vrijlatingsbepalingen voor de partner-uitkering. Daarnaast kan nadere studie vereist zijn voor het vaststellen van een invoeringstraject en de vraag of de verlaging van het minimumloon in de jaren '80 dient te worden verdisconteerd in het niveau van een geïndividualiseerd minimumloon. De te verwachten werkgelegenheidseffecten van de hier beschreven beleidslijn, in samenhang met het proces van ontgroening en de invoering van het Jeugdwerkgarantieplan, vergen tenslotte eveneens nader onderzoek met het oog op een goede beleidsafweging.

Hoewel een beleid van loonmatiging, loondifferentiatie en verlaging van het minimumloon wellicht indruist tegen de korte termijn vooruitzichten van de betrokkenen, dient bedacht te worden dat de bestaande situatie van een lage participatiegraad en hoge loonkosten gepaard gaat met relatief lage netto-inkomens. Een stijging van de participatiegraad kan op termijn gunstig zijn voor de nettolonen door het afnemende beslag van inkomensoverdrachten aan non-participanten op de loonkosten. De weg naar meer welvaart leidt in die zin dan ook niet via hogere lonen, maar via meer lonen.

Appendix bij paragraaf 4.2.

Het interval waarbinnen het volume-effect zich kan bevinden is als volgt berekend, uitgaande van formule (1) in voetnoot 22. Tabel 4.8 geeft een overzicht van de verschillende waarden die de relevante variabelen aannemen.

Tabel 4.8 Volume-effect

	α	s	$-e_p$	volume-effect ^a
hoog	1	0,8	1	0,8
midden	0,55	0,8	0,75	0,33
laag	0,1	0,8	0,5	0,04

^a de vraagelasticiteit van arbeid bij een constante verhouding tussen arbeid en kapitaal.

Bron: WRR, op basis van: J. Theeuwes, 'Arbeid en belastingen; *Belastingheffing en belastingvorming*'; Preadviezen van de Koninklijke vereniging van de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1988.

De produktelasticiteiten e_p zijn overgenomen van Theeuwes. Voor het aandeel s van de arbeidskosten in de toegevoegde waarde is de AIQ genomen. Voor de schaaelasticiteiten vindt Theeuwes in de door hem besproken studies waarden van 0,1 tot 0,4. Hij stelt dat deze lage schaaelasticiteiten het gevolg zijn van aangehouden interne arbeidsreserves. Hamermesh neemt echter geen schaaeffect op en kiest daarmee impliciet voor $\alpha=1$. Gezien de groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren mag echter verwacht worden dat een verdere produktie-uitbreiding direct leidt tot werkgelegenheids groei. Bij een inkrimping van de produktie zal mogelijk in eerste instantie geen of weinig werkgelegenheidsverlies optreden. Op basis van deze overwegingen is voor α een groter interval gekozen dan Theeuwes doet. De hoge waarde voor α heeft expliciet betrekking op een loonkostenmatiging in een situatie zonder grote interne arbeidsreserves.

4.3 Arbeidsmarktbeleid en arbeidsparticipatie

4.3.1 Huidige situatie

Arbeidsmarktbeleid kan een belangrijk onderdeel vormen van een beleid gericht op een hoger niveau van arbeidsparticipatie. Op tenminste drie manieren kan arbeidsmarktbeleid daarbij helpen. Op de eerste plaats kunnen werklozen en herintreedsters met behulp ervan terugkeren in het arbeidsproces. Daarnaast kan een op werkenden gericht preventief arbeidsmarktbeleid het ontstaan van nieuwe werkloosheid helpen voorkomen. Tenslotte kunnen via het arbeidsmarktbeleid kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt worden tegengegaan, waardoor evenzeer wordt bijgedragen aan een goed functioneren van de arbeidsmarkt. Naarmate de officiële en de verborgen werkloosheid worden teruggedrongen en tegelijkertijd de werkgelegenheid toeneemt vanwege een goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, stijgt ook de netto arbeidsparticipatiegraad.

In een eerder rapport van de raad is het arbeidsmarktbeleid omschreven als het beleid dat zich richt op een zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en binnen de diverse sectoren. Het omvat het geheel van maatregelen en initiatieven dat speciaal gericht is op:

- de inschakeling van mensen in het arbeidsproces (het arbeidsvoorzieningsbeleid),
- de vraag naar arbeid (gericht werkgelegenheidsbeleid), en
- de manieren waarop en de condities waaronder vraag en aanbod bijeenkomen (institutionele aspecten) ¹⁰⁴.

¹⁰⁴ WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; op. cit.

In 1989 was ruim de helft van de werklozen langer dan een jaar zonder werk. Afhankelijk van de werkloosheidsdefinitie gaat het om 217.000 à 319.000 mensen (vgl. tabel 3.3). De volgende tabel geeft een beeld van de ontwikkeling van de werkloosheid naar duur gedurende de afgelopen jaren.

Tabel 4.9 Ontwikkeling van de werkloosheid naar duurklasse, 1984-1990

	1984	1990	mutatie
	x 1000		
<1 jaar	387	311	- 20%
1 - 2 jaar	185	106	- 43%
2 - 3 jaar	121	60	- 50%
3 - 4 jaar	73	38	- 48%
>4 jaar	56	115	+ 105%
Totaal	822	630	- 23%

Bron: Sozawe, BZB-bestand. De tabel is ontleend aan OSA, *OSA-Rapport 1990; Arbeidsmarktperspectieven*; 's-Gravenhage 1990.

Bij de cijfers in bovenstaande tabel past de kanttekening dat de vervuiling in de bestanden van de arbeidsbureaus in de jaren 1984-1990 verder is toegenomen. Desalniettemin blijkt dat de werkloosheid gedurende de tweede helft van de jaren '80 in alle duurklassen is verminderd, met uitzondering van de duurklasse langer dan 4 jaar. Het aantal personen in deze hoogste duurklasse nam van 1984 - 1990 met ruim 100 procent toe. Dit aantal zeer langdurig werklozen overtreft inmiddels het totale aantal werklozen dat Nederland aan het begin van de jaren '70 telde. Deze groep zeer langdurig werklozen wordt aangeduid als 'de harde kern' die niet of nauwelijks bereikbaar zou zijn voor het beleid. Overigens wordt die kwalifikatie ook wel bij een werkloosheidsduur van minder dan 4 jaar gebezigd.ä

Uit het OSA-Rapport 1990 blijkt dat de volgende factoren de kans van een bij een arbeidsbureau ingeschreven werkloze op het vinden van een baan verminderen:

- een hogere leeftijd;
- een opleiding op alleen basisniveau; voor mannen een niet afgemaakte opleiding in het lager en middelbaar voortgezet onderwijs en voor vrouwen een niet afgemaakte opleiding LHNO;
- voor mannen een niet-Europese nationaliteit;
- het wonen in grote steden;
- het ontbreken van een arbeidsverleden;
- het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden;
- de duur van de werkloosheid ¹⁰⁵.

Uit onderzoek naar de werkloosheidsduur blijkt overigens dat langdurig werklozen niet volstrekt kansloos zijn. Donker van Heel vond voor degenen die eind 1986 twee jaar of langer werkloos waren, een jaarlijkse uitstroombaan van ongeveer 20 procent ¹⁰⁶. Deze kans hangt niet alleen samen met de kenmerken van de werklozen, maar ook met de situatie op de arbeidsmarkt en met de mogelijkheden die in het kader van het arbeidsmarktbeleid worden geboden.

¹⁰⁵] OSA-Rapport 1990; *Arbeidsmarktperspectieven*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Rapport nr. 8, 's-Gravenhage, 1990.

¹⁰⁶] P.A. Donker van Heel, *Nooit meer aan het werk?*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W63, 's-Gravenhage, 1989.

In het kader van de sociale vernieuwing heeft de regering zich ten doel gesteld de werkloosheid, waaronder de langdurige werkloosheid, terug te dringen. Getracht wordt de harde kern van werklozen te bereiken door middel van heroriënteringsgesprekken. In deze gesprekken kunnen mogelijkheden in de sfeer van scholing en werkervaringsplaatsen aan de orde komen. Voor degenen die kansloos op de arbeidsmarkt geacht worden komen er plaatsen in banenpools. Door het aanbieden van arbeidsvoorzieningen wordt getracht om geleidelijk aan in de praktijk vast te stellen of, en in welke mate de omvang van 'de harde kern' substantieel kan worden teruggedrongen. Verder streeft de regering naar een sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid. Met het Jeugdwerkgarantieplan wordt getracht te voorkomen dat zich een nieuw cohort langdurig werklozen aandient. Dit beleidsonderdeel heeft dus met name een preventief oogmerk. Zowel het curatieve als het preventieve werkloosheidsbeleid sporen met de zienswijze in het eind 1987 door de WRR gepubliceerde rapport *Activerend Arbeidsmarktbeleid*.

Het toen door de raad voorgestelde activerend arbeidsmarktbeleid was het alternatief voor het betrekkelijk passieve, berustende beleid dat tot ver in de jaren '80 is gevoerd. Een groot aantal voorstellen met betrekking tot arbeidsbemiddeling, scholing, werkervaring en flexibilisering van de arbeidsmarkt gaven inhoud aan het voorgestelde activerend beleid. Werkervaringsplaatsen bij bedrijven en instellingen dienden voor langdurig werklozen en herintreedsters het belangrijkste middel te zijn om een terugkeer naar het arbeidsproces mogelijk te maken. In het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* van 1989 zijn vervolgens verschillende aanbevelingen nader toegespitst in het kader van het voorgestelde beleid ten behoeve van allochtonen in de Nederlandse maatschappij. Tenslotte is door stafleden van de WRR een afzonderlijke studie verricht naar het werkloosheidsbeleid in de vier grote steden¹⁰⁷.

Een belangrijk uitgangspunt in de voornoemde rapporten en de studie is dat niet berust dient te worden in de omvangrijke en voor velen langdurige non-participatie in het bestel van betaalde arbeid. Gelet op de omvang van de officiële en de verborgen werkloosheid ontbreekt het in Nederland aan voldoende voorzieningen die het allochtone en autochtone werklozen mogelijk maken zich die kwalificaties te verwerven waar vraag naar is op de arbeidsmarkt. In de visie van de WRR moeten deze er niet alleen in een voldoende aantal komen, maar dienen zij ook op een niet vrijblijvende manier te worden aangeboden.

Concretisering van de bovenaangeduide visie is niet eenvoudig. Arbeidsmarkt-relevante scholingsvoorzieningen zijn niet per decreet in het leven te roepen en het entameren van een stelsel van werkervaringsplaatsen, waaronder de benodigde jeugdwerkgarantieplaatsen, blijkt een moeilijk en tijdrovend proces. Op het terrein van de directe en indirecte arbeidsbemiddeling is maatwerk noodzakelijk. Dit dient te bestaan uit zowel 'trajectontwikkeling' als 'trajectbegeleiding'. Maatwerk impliceert dat veel professionele begeleiding en creativiteit vereist is om voor langdurig werklozen een terugkeer naar het arbeidsproces mogelijk te maken¹⁰⁸. In de praktijk van de heroriëntering en overige arbeidsbemiddeling van langdurig werklozen door de arbeidsbureaus is dit maatwerk nog nauwelijks gerealiseerd. Tenslotte blijkt de afstand tussen de arbeidsvoorzieningsorganisatie en degenen die het beleid uitvoeren soms heel groot. Centrale regelingen, waarvan het aantal nog steeds buitensporig groot is, blijken te ingewikkeld, wereldvreemd en passen vaak ook niet in indi-

¹⁰⁷] WJ. Dercksen, E.W. van Luijk, P. den Hoed, *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; WRR-Werkdocument W50, 's-Gravenhage, 1990.

¹⁰⁸] WRR, *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de regering nr. 36, SDU uitgeverij 's-Gravenhage, 1989, blz. 43-47. Zie ook: HRWB, *Wegen naar werk*; *Onderzoek naar de schoolbaarheid van langdurig werklozen*; HRWB, 's-Gravenhage, 1989.

viduele gevallen. In dit verband is van belang dat op 1 januari 1991 de nieuwe tripartiete Arbeidsvoorzieningsorganisatie officieel van start gaat. De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet beoogt territoriale decentralisatie binnen het kader van functionele decentralisatie. De bedoeling van die wet is een op de plaatselijke omstandigheden toegesneden arbeidsvoorzieningsbeleid mogelijk te maken. Overigens zal ook dan een zekere uniformiteit in het beleid noodzakelijk blijven, al was het maar om rechtsaanspraken te kunnen honoreren en om controle op de besteding van publieke middelen te kunnen blijven uitoefenen.

Een omvangrijke en voor velen langdurige werkloosheid is slechts één indicator van de kwalitatieve discrepanties die er op de arbeidsmarkt bestaan. De eveneens omvangrijke niet benutte arbeidsmogelijkheden van vrouwen, ouderen en ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering is een tweede indicator. Een derde indicator betreft het tegelijkertijd voorkomen van een beduidend én stijgend aantal moeilijk vervulbare vacatures. Ook met betrekking tot moeilijk vervulbare vacatures kan het arbeidsmarktbeleid belangrijk zijn, zowel in preventief als in curatief opzicht.

Tabel 4.10 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures (a)

	vacatures	moeilijk vervulbare vacatures x 1000	
oktober 1980	52,1	27,4	(53%)
oktober 1981	26,8	10,4	(39%)
oktober 1982	17,6	4,8	(27%)
oktober 1983	23,6	7,3	(31%)
september 1984	34,6	12,1	(35%)
januari 1986	66,2	30,7	(46%)
januari 1987	70,6	33,6	(48%)
januari 1988	64,5	27,0	(42%)
3e kwartaal 1988	71,1	n.b.	
4e kwartaal 1988	70,3	n.b.	
1e kwartaal 1989	90,4	n.b.	
2e kwartaal 1989	94,5	n.b.	
3e kwartaal 1989	92,5	47,0	(51%)
4e kwartaal 1989	93,2	n.b.	
1e kwartaal 1990	133,8	n.b.	
2e kwartaal 1990	125,0	n.b.	

(a) Exclusief vacatures bij overheid, onderwijs, sociale werkplaatsen, uitzendbureaus en uitleenbedrijven.

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

Uit de tabel blijkt een gestage groei van het aantal vacatures in de tweede helft van de jaren '80. Dit hangt samen met het duurzame economisch herstel. In het eerste kwartaal van 1990 valt zelfs een forse trendversnelling te constateren, die in het daaropvolgende kwartaal iets afzwakt. Over het aantal moeilijk vervulbare vacatures, een indicator van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt, is veel minder bekend, omdat daar in de kwartaal-enquêtes niet naar wordt gevraagd. Het meest recente cijfer is van september 1989. Toen waren er, volgens opgave van werkgevers, 47.000 vacatures moeilijk vervulbaar.

Bij moeilijk vervulbare vacatures gaat het lang niet altijd om functies waarvoor zeer langdurige opleidingen nodig zijn. De volgende tabel geeft een beeld van de vacatures naar opleidingsniveau.

Tabel 4.11 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures (mvv) naar opleiding (a) (b)

	jan. 1988		sept. 1989	
	vacatures	mvv	vacatures	mvv
basisonderwijs	9.600	40%	3.700	49%
lbo/mavo	19.100	42%	39.600	54%
havo/vwo/mbo	21.800	39%	33.000	51%
hbo/wo	13.700	50%	14.600	50%
niet bekend	300		1.600	
totaal	64.500	42%	92.500	51%

(a.) Exclusief vacatures bij de overheid, onderwijs, sociale werkplaatsen, uitzendbureaus en uitleenbedrijven.

(b.) De indeling is volgens de Standaard Onderwijs Indeling 1978.

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

Uit de tabel blijkt dat het aantal moeilijk vervulbare vacatures tussen januari 1988 en september 1989 verder is toegenomen. Het betreft vooral moeilijk vervulbare vacatures op het lbo/mavo- en het havo/vwo/mbo-niveau. Het aantal vacatures waarvoor alleen basisonderwijs wordt gevraagd is niet groot en bovendien verminderd ten opzichte van januari 1988. Het percentage dat moeilijk vervulbaar is, is ook in deze categorie groot. Dit kan berusten op onvoldoende animo onder werklozen zonder meer, maar het kan ook vacatures betreffen waarbij de bereikbaarheid, de kwaliteit van de arbeid en de secundaire arbeidsvoorwaarden de oorzaak zijn van het moeilijk vervulbaar zijn. Circa eenderde van de moeilijk vervulbare vacatures in 1989 was geconcentreerd in een tiental beroepsgroepen. Twee hiervan vergen weinig opleiding: winkelbedienden en andere verkopers, evenals tuinders-, bollenkwekers- en boomkwekersknechten. Verder zijn er veel moeilijk vervulbare vacatures in bouw- en metaalberoepen.

Tabel 4.12 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures (mvv) naar beroep, 30 september 1989 (a) (b)

Beroep	vacatures	w.o. mvv
middelbare bouwkundige technici	1200	1000
overige verpleegkundigen	1600	1000
systemanalysten e.a. automatiseringsdeskundigen	2800	1900
winkelbedienden e.a. verkopers (excl. vertegenw.)	4500	1500
tuinders-, bollenkwekers-, boomkwekersknechten e.d.	2500	1300
loodgieters, pijpfitters, verwarmingsmonteurs	2600	1900
lassers, branders, snijders e.d.	1400	1000
constructiewerkers e.d.	1400	1100
metselaars e.d.	2300	1800
timmerlieden	4200	3800
alle beroepen	92.400	47.000

(a.) Exclusief vacatures bij de overheid, onderwijs, sociale werkplaatsen, uitzendbureaus en uitleenbedrijven.

(b.) Betreft beroepen waarin een groot aantal moeilijk vervulbare vacatures voorkomt.

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

Naast de omvang van de officiële en de verborgen werkloosheid en het aantal moeilijk vervulbare vacatures vormt ook het grote aantal werknemers dat zelf aangeeft dat er problemen zijn met de aansluiting tussen hun opleiding en werkervaring en de kwalificatie-eisen die vanuit hun functie worden gesteld een indicator van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Uit het Trendrapport Arbeidsmarkt 1989 van de OSA blijkt dat 33 procent van de werkenden zelf niet of niet geheel tevreden is over de aansluiting tussen opleiding en werk. Deze door werkenden zelf gepercipieerde aansluitingsproblemen zijn er iets meer bij vrouwen dan bij mannen en iets meer bij jongeren dan bij ouderen ¹⁰⁹. Op dit punt kan arbeidsmarktbeleid dat zich op werkenden richt en dat mogelijkheden tot scholing biedt belangrijk zijn. Hierbij kan het gaan om het arbeidsvoorzieningsbeleid van de nieuwe (tripartiete) Arbeidsvoorziening, maar ook om arbeidsmarktmaatregelen in collectieve arbeidsovereenkomsten of het arbeidsmarktbeleid – veelal een scholingsbeleid – van het eigen bedrijf.

4.3.2 Zweden en de Verenigde Staten

Het door de WRR voorgestelde activerend beleid vertoont een zekere verwantschap met het actieve arbeidsmarktbeleid dat in Zweden één van de oorzaken vormt voor het achterwege blijven van een omvangrijke werkloosheid in de jaren '80. Dit arbeidsmarktbeleid is een component van het veelbesproken 'Zweedse model' – ook wel naar de grondleggers het Rehn-Meidner model genoemd. Het heeft verschillende karakteristieken. De twee dominante doelstellingen zijn volledige werkgelegenheid en gelijkheid. De Zweden beschouwen hun model verder als een 'derde weg', een poging tot verzoening van kapitalistische en socialistische elementen in de maatschappelijke ordening. Het 'Zweedse model' beoogt voorts sociale vrede (tussen werkgevers en werknemers), het is gerelateerd aan een gemengde economie met een grote collectieve sector, het financiële en economische overheidsbeleid is restrictief en globaal, het sociale overheidsbeleid (welvaartsbeleid) is gericht op de gehele bevolking (en dus niet alleen op kansarme groepen) en beoogt een grote mate van gelijkheid, de door de sociale partners (bipartiet) gevoerde loonpolitiek is 'solidaire' (er wordt getracht grote inkomensverschillen tussen sectoren, bedrijven en individuen te voorkomen) en het onder tripartiete verantwoordelijkheid gevoerde arbeidsmarktbeleid is actief. Kenmerkend voor het Zweedse model is de combinatie van al deze factoren, die vervolgens veelal tot in hun uiterste consequenties worden doorgevoerd ¹¹⁰.

De solidaire loonpolitiek in Zweden houdt de laatste tijd niet of gebrekkig stand vanwege de gespannen arbeidsmarkt, onder meer omdat de werkgevers zich hebben teruggetrokken uit de centrale onderhandelingen. De verschillen tussen de Zweedse lonen nemen weer toe. Volgens Meidner is deze ontwikkeling niet verwonderlijk. Indien in een situatie van hoogconjunctuur met nauwelijks werkloosheid de loonstructuur niet aansluit bij de situatie op de arbeidsmarkt, slagen vakbonden er alleen niet in een inflatoire loonontwikkeling te voorkomen. Dit is, aldus Meidner, alleen mogelijk indien ook de regering een sterk restrictief algemeen economisch beleid voert. Dit laatste is in Zweden na de devaluatie van de kroon in 1982 niet gebeurd ¹¹¹.

¹⁰⁹] P.C. Allaart, R. Kunnen, H.A. van Stiphout, *Trendrapport arbeidsmarkt 1989*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Voorstudie V32, 's-Gravenhage, 1989.

¹¹⁰] R. Meidner, A. Hedborg, *Modell Schweden; Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft*; Campus Verlag, Frankfurt/ New York 1985. Zie ook: A. Buitendam, D.A.G. Dumas, A.C. Glebbeek (red.), *Het Zweedse model: geschikt voor import?*; Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1990.

¹¹¹] R. Meidner, 'The Swedish Model: Goals, Methods and Experiences', in: W. Dercksen (ed.), *The Future of Industrial Relations in Europe*; Netherlands Scientific Council for Government Policy, Preliminary and Background Studies V71, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij 1990.

Aan het actieve arbeidsmarktbeleid liggen in Zweden verschillende motieven ten grondslag. Ten eerste het sociale motief met als kern dat volledige werkgelegenheid ook moet gelden voor de zogeheten zwakke groepen, waaronder laaggeschoolden en gehandicapten. Ten tweede het functionele motief: de arbeidsmarkt kan alleen dan tot op zekere hoogte als markt functioneren, indien hiertoe de voorwaarden zijn geschapen. Die voorwaarden behelzen onder meer onderwijs, scholingsvoorzieningen, beroepen- en beroepskeuzevoorlichting alsmede een arbeidsbemiddeling die rekening houdt met de eigenschappen en kenmerken van individuen. Op de derde plaats is er het anticyclische motief: het actieve arbeidsmarktbeleid kan conjuncturele bewegingen afdempen en zo de economische structuur versterken. Tenslotte vormt het actieve arbeidsmarktbeleid het complement van de niet marktconforme solidaire loonpolitiek ¹¹².

Meidner heeft er recentelijk op gewezen dat het 'Zweedse model' weliswaar onverbrekkelijk verbonden is met een actief arbeidsmarktbeleid, maar dat andersom een actief arbeidsmarktbeleid niet onverbrekkelijk verbonden hoeft te zijn met het 'Zweedse model'. Waarom, aldus Meidner, geven Westeuropese regeringen miljarden uit om inkomensverliezen vanwege werkloosheid te compenseren en gaan zij voorbij aan het alternatief van (voldoende) maatregelen op het terrein van het actieve arbeidsmarktbeleid? ¹¹³ Een actief arbeidsmarktbeleid is, met andere woorden, ook mogelijk in landen waar een veel minder grote waarde wordt gehecht aan verschillende vormen van sociale gelijkheid en waar de loonvorming veel sterker is gedecentraliseerd dan in Zweden.

De grote moeilijkheid bij het entameren van een activerend beleid in Nederland ligt paradoxalerwijs precies in hetgeen een dergelijk beleid juist zo noodzakelijk maakt, namelijk de omvangrijke non-participatie. Een groot deel van de collectieve middelen heeft daardoor niet langer een 'productieve', maar vooral een herverdelingsbestemming. Het omzetten van passieve in actieve middelen vergt veelal additionele bestedingsmogelijkheden, die overigens geen structureel karakter hebben. Zij hoeven bovendien niet uitsluitend uit de collectieve kas te vloeien ¹¹⁴. Ook het bedrijfsleven kan bijdragen aan de omzetting van een overwegend passief in een actief arbeidsmarktbeleid door geld te reserveren voor arbeidsmarktdoeleinden. In 1987 was dit voor de raad één van de overwegingen om een stelsel van werkervaringsplaatsen voor te stellen dat voor een belangrijk deel zijn beslag zou moeten krijgen in de marktsector. De kosten hiervan zouden, afgezien van de voorgestelde loonkostensubsidie conform de systematiek van de Wet Vermeend/Moor, door het bedrijfsleven gedragen moeten worden. De baten van zo'n beleid, in de vorm van de op werkervaringsplaatsen geleverde arbeidsprestaties, evenals de collectieve lastenverlichting die op den duur mogelijk wordt bij een effectieve werkloosheidsbestrijding, zouden ook aan het bedrijfsleven toekomen.

Het 'Zweedse model' staat in scherp contrast met de wijze waarop de arbeidsmarkt in de Verenigde Staten functioneert. Dit land kon in de jaren '80 de prestaties in Zweden wat betreft het beperken van de werkloosheid weliswaar niet evenaren, maar kwam in kwantitatief opzicht tot aanzienlijk betere resultaten dan Nederland. In de Verenigde Staten is het geen actief arbeidsmarktbeleid geweest dat de omvang van de werkloosheid heeft weten te beperken, al zijn er in vele staten tal van werkgelegenheidsprogramma's. Van meer belang was

^{112]} R. Meidner, A. Hedborg, *Modell Schweden*; op. cit.

G. Schmid, 'Modell Schweden ein Vorbild? Licht- und Schattenseiten der Schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik'; *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 22. Jg. 1989/1, blz. 75-84.

^{113]} R. Meidner, 'The Swedish Model: Goals, Methods and Experiences', op. cit.

^{114]} W. Dercksen, 'Labour Market and Finance', in: *No Way to Full Employment?*; Volume I, onder redactie van E. Matzner, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion papers, december 1989.

vooral de flexibeler werking van de arbeidsmarkt en de gunstiger ontwikkeling van de relatieve prijzen van productiefactoren dan in Nederland ¹¹⁵. Bovendien mag ook de expansieve financiële overheidsbeleid gedurende de jaren '80, in combinatie met het betrekkelijk gesloten karakter van de Amerikaanse economie, als factor ter verklaring van de werkgelegenheids groei niet worden vergeten.

De flexibiliteit van arbeid en arbeidsverhoudingen in de Verenigde Staten komt onder meer tot uiting in een voor onze begrippen bijzonder laag (wettelijk) minimumloon; in grote loon- en inkomensverschillen; ¹¹⁶ in het nagenoeg ontbreken van ontslagbescherming ('employment-at-will doctrine'); ¹¹⁷ in een sterk gedecentraliseerde loonvorming; in een succesvolle 'union free strategy', waardoor slechts een zeer gering percentage werknemers onder een collectief contract valt (in 1988 betrof het circa 20 procent van de werknemers in de marktsector) ¹¹⁸ en tenslotte in de althans in vergelijking met veel Westeuropese landen gebrekkige collectieve verzorgingsarrangementen. Langdurige werkloosheid is in de Verenigde Staten voor velen synoniem met armoede. Discussie bestaat over de vraag of ook de grote (geografische) arbeidsmobiliteit wellicht een factor is die bijdraagt aan de flexibiliteit van arbeid en arbeidsverhoudingen in de Verenigde Staten. Vanwege gebrekkig statistisch materiaal zijn de meningen hierover echter verdeeld ¹¹⁹.

Nederland mist zowel de factoren waardoor in Zweden een omvangrijke werkloosheid is voorkomen, als de factoren waardoor de werkloosheid in de Verenigde Staten in de loop van de jaren '80 aanzienlijk kon verminderen. Het mist immers het tot werk of kwalificatie dwingende actieve Zweedse arbeidsmarktbeleid, evenals de desnoods tot slecht betaalde en kwalitatief onaantrekkelijke arbeid dwingende flexibiliteit van de Noord Amerikaanse arbeidsmarkt. Het ingewikkelde, deels inconsistente en gerelateerd aan de omvang van de werkloosheid niet al te volumineuze Nederlandse arbeidsvoorzieningsbeleid heeft een sterk vrijblijvend karakter, terwijl de relatief hoge minimumloonkosten mede verhinderen dat voldoende vraag naar laaggeschoolde arbeid wordt gegenereerd. De kosten die gepaard gaan met de verzorgingsstaat zoals die zich in Nederland heeft ontwikkeld, beïnvloeden via de belasting- en premiedruk de omvang van de werkgelegenheid in negatieve zin en met name de werkgelegenheid op laaggeschoold niveau. Daarbij dient overigens wel te worden opgemerkt dat er de laatste jaren steeds meer initiatieven zijn ondernomen die gezamenlijk de start van een activerend arbeidsmarktbeleid markeren. In het regeringsprogramma van het derde kabinet-Lubbers is het activerend arbeidsmarktbeleid genoemd als een belangrijk onderdeel van de voorgenoemen sociale vernieuwing. In dit kader zijn ook de 'arbeidspools' (later banenpools genoemd) en het 'rekening houden met individuele omstandigheden in de bijstand' naar voren gebracht.

¹¹⁵] L.H.M. Bosch e.a., *Het werkgelegenheidswonder in de Verenigde Staten: mythe of werkelijkheid?*; Een verkennende studie; OSA-Voorstudie nr. 4, 's-Gravenhage, 1985.

G. Schmid, B. Reissert, G. Bruche, *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik; Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich*; Ed. Sigma Bohn, Berlin, 1987.

¹¹⁶] J.M.G. Frijns, M. van Schaaik, *The wage distribution and the structure of employment in the Netherlands and the USA*; CPB-Onderzoeksmemorandum no. 36, 's-Gravenhage, 1987.

¹¹⁷] W. Dercksen, 'Employment protection and flexibility in Western Europe'; in: Proceedings of the 8th World Congress of the International Industrial Relations Association, Volume I, *Labour market flexibility and new employment patterns*; Brussels, 1989.

¹¹⁸] E. M. Kassalaw, 'Labour market flexibility and new employment patterns: the US case in a comparative framework'; in: *Labour market flexibility and new employment patterns*; op. cit.

¹¹⁹] S. Barkin, 'The flexibility debate in Western Europe; The current drive to restore managements' rights over personnel and wages'; in: *Relations Industrielles*; Vol. 42, no. 1, 1987.

4.3.3 Activerend arbeidsmarktbeleid

In het gelijknamige rapport van de WRR is het activerend arbeidsmarktbeleid getypeerd met vier kenmerken. Ten eerste behelst het de bevordering op verschillende manieren van de arbeidsmobiliteit. Ten tweede beoogt het een actieve heroriëntatie van werklozen op hun arbeidsmarktperspectieven. Ten derde kenmerkt het zich door een tripartiete verantwoordelijkheid voor organisatie, financiering en inrichting. Een vierde kenmerk is een eenvoudig en doeltreffend instrumentarium dat recht doet aan de heterogeniteit van het arbeidsbestel.

Arbeidsmobiliteit is noodzakelijk om de technische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen die het arbeidsproces beïnvloeden te accommoderen. Arbeidsmobiliteit betreft zowel veranderingen van baan (al dan niet gepaard aan een verandering van woonplaats) en van beroep of functie (al dan niet bij de eigen werkgever), als de overgangen van werkloosheid naar werk of van werk naar werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of pensioen.

De baanmobiliteit in Nederland is gering. Van Ours schat de structurele baanmobiliteit in Nederland, te onderscheiden van de feitelijke baanmobiliteit in een bepaald jaar, op ongeveer 9 procent per jaar, tegenover 12 procent in Zweden en 14 à 15 procent in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In de Verenigde Staten is dit type arbeidsmobiliteit nog veel hoger¹²⁰. De geringe baanmobiliteit wordt in ons land overigens 'gecompenseerd' door een relatief omvangrijke uitzendarbeit (uitzendkrachten veranderen niet van baan indien ze via één uitzendbureau voor verschillende bedrijven werken).

Er is geen kwantitatieve norm te geven voor een in economisch opzicht wenselijke mate van arbeidsmobiliteit en bovendien zijn er wenselijke, minder wenselijke en onwenselijke vormen van arbeidsmobiliteit. In de huidige situatie kan in ieder geval wel worden gesteld dat die mobiliteit gewenst is, die er aan bijdraagt dat zo weinig mogelijk moeilijk vervulbare vacatures ontstaan. Voorts is die mobiliteit gewenst die leidt tot een omkering van het proces van verdringing van lager geschoolden door hoger geschoolden. Voor de jaren 1979 – 1985 is dit verdringingsproces nauwkeurig onderzocht (vgl. hoofdstuk 3). Een omkering van dit proces kan er aan bijdragen dat aan 'de onderkant van het werkgelegenheidsgebouw' banen vrijkomen die geschikt zijn voor moeilijk plaatsbaren, onder wie werklozen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Arbeidsmarktmaatregelen in de sfeer van scholing kunnen dit proces in sterke mate bevorderen. Voor wat de scholing van werkenden betreft zal hierbij het accent moeten liggen op de interne en externe bedrijfsopleidingen. Als het gaat om scholing van niet werkende werkzoekenden gaat het vooral om scholing in het kader van de arbeidsvoorziening. Naast scholing zijn verschillende vormen van werkervaring voor deze groep een belangrijk middel om zich te kwalificeren voor reguliere arbeidsplaatsen.

Behalve via arbeidsvoorzieningen kan ook langs de weg van functiesplitsing de mobiliteit van werklozen naar een baan worden bevorderd. Functiesplitsing wil zeggen dat bestaande functies gesplitst worden in laaggekwalificeerde en hoger gekwalificeerde functies. In de gezondheidszorg, waar experimenten hiermee mede worden gestimuleerd door de schaarste aan verpleegkundigen, zijn reeds de nodige resultaten bereikt. Experimenten met functiesplitsing verdienen navolging in andere bedrijfstakken en sectoren.

Een actieve heroriëntatie van werklozen op hun arbeidsmarktperspectieven is als tweede kenmerk genoemd. Bij het ontbreken van uitzicht op werk zal deelname aan scholing of een werkervaringsplaats een vanzelfsprekende ingang moeten worden tot het verwerven van (nieuwe) kwalificaties voor de arbeids-

¹²⁰] J.C. van Ours, *Arbeidsmobiliteit in internationaal perspectief*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Voorstudie V37, 's-Gravenhage, 1990.

markt. Heroriënteringsgesprekken kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid startte de 'heroriënteringsoperatie' op 1 april 1988, lang voordat er werkervaringsplaatsen in het vizier waren en voordat de gedachte van scholingsmaatwerk vaste voet aan de grond had gekregen. De heroriëntering ging daarmee in feite te vroeg van start. Dit blijkt ook uit de vele lege of uiterst mager ingevulde actieplannen die zijn opgesteld¹²¹. Bovendien werd de heroriëntering zeer karig ingevuld. Heroriënteringsmedewerkers hebben niet meer dan één of enkele gesprekken beschikbaar om met een langdurig werkloze een actieplan opstellen. Dat is op zichzelf al weinig. Van begeleiding bij het ten uitvoer brengen van dit plan is in het geheel geen sprake.

Thans is wel enige voortgang gemaakt met het tot stand brengen van werkervaringsplaatsen. Gerelateerd aan de omvang van de werkloosheid is het overeengekomen aantal echter nog volstrekt onvoldoende. Werkervaringsplaatsen bieden langdurig werklozen en herintreedsters de mogelijkheid tot het opdoen van die werkervaring waarnaar vraag bestaat op de arbeidsmarkt. Zij zijn met name van belang voor degenen voor wie scholing niet het aangewezen middel, of niet het eerst aangewezen middel is om zich te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Werkervaringsplaatsen bieden de deelnemers relevante werkervaring en brengen hen hierdoor in een betere positie om te solliciteren naar een reguliere baan. Hoewel dit WRR-voorstel aanvankelijk van bijna alle kanten werd afgewezen – alleen de FNV reageerde niet afwijzend – veranderden de sociale partners al spoedig van mening en werd hierover eind 1988 op centraal niveau een akkoord gesloten. Zowel in de collectieve sector als in de marktsector moesten er een groot aantal werkervaringsplaatsen gaan komen. De uitwerking van dat akkoord tot een formele regeling heeft tot de zomer van 1989 op zich laten wachten. In de gepremieerde en gesubsidieerde sector hadden werkgevers- en werknemersorganisaties al eerder beginselakkoorden gesloten over werkervaringsplaatsen (in o.a. bejaardenoorden, gezinsverzorging, brede welzijnssector en streekvervoer). Invoering van werkervaringsplaatsen in de collectieve sector is momenteel gaande. In de marktsector zijn er in enkele CAO's afspraken over werkervaringsplaatsen gemaakt. Het aantal overeengekomen plaatsen is (nog) niet groot¹²². Het is voorts onduidelijk hoeveel er werkelijk tot stand komen en in welk tempo.

Banenpools zijn bedoeld als een belangrijk onderdeel van de sociale vernieuwing, zoals die geëntameerd is door het derde kabinet-Lubbers. Zij zijn bestemd voor de zeer moeilijk bemiddelbare werklozen die met het reeds bestaande arbeidsvoorzieningsinstrumentarium niet worden bereikt. De plaatsen in een banenpool dienen te worden toegewezen via de heroriënteringsgesprekken. Zijn de werkervaringsplaatsen voor de deelnemers van tijdelijke aard, voor de plaatsen in banenpools geldt dit niet. De Nota Sociale Vernieuwing meldt op dit punt: "Voor een aantal geplaatsten kan deelname

¹²¹] R. Hoffius, *Eén laatste kans; Eindrapport evaluatie heroriënteringsgesprekken*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1989.

¹²²] Uit een onderzoek van de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (DCA) blijkt dat in 32 van de 161 onderzochte CAO's afspraken voorkomen over werkervaringsplaatsen, c.q. kennismakingscontracten of praktijkleerplaatsen. Van deze CAO's noemen er 22 aantallen. Per saldo zijn er zo voor het contractjaar 1989 ruim 6000 werkervaringsplaatsen in de marktsector overeengekomen. Het onderzoek had betrekking op 161 CAO's, die tezamen betrekking hebben op 2,3 miljoen werknemers; dit is circa 88 procent van het totaal aantal werknemers in de marktsector. In de gepremieerde en gesubsidieerde sector zijn er ultimo 1989 afspraken gemaakt over 6000 à 7000 werkervaringsplaatsen. Uit de Rapportage arbeidsmarkt 1990 blijkt dat het, in ieder geval in het eerste kwartaal van 1990, nog geen storm liep op de Kaderregeling Arbeidsinpassing welke de werkervaringsplaatsen financieel faciliteert: de regeling werd met betrekking tot werkervaringsplaatsen 1200 maal toegepast.

Bronnen: Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *CAO-afspraken 1989*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1990.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1990*; 's-Gravenhage 1990, blz. 74.

aan een banenpool leiden tot een verbetering van het perspectief op doorstroming naar een reguliere arbeidsplaats.(...) Voor andere geplaatsten zal doorstroming naar een reguliere baan te hoog gegrepen zijn. Voor hen wordt het dienstverband met de banenpool dan ook gecontinueerd.”¹²³ In dit laatste opzicht lijken banenpools een nieuw jasje voor de noodzakelijke uitbreiding van de reeds lang bestaande, maar gestigmatiseerde Sociale Werkvoorziening. De deelnemers aan een banenpool ontvangen het minimumloon, naar rato van het aantal gewerkte uren, aangevuld met een vergoeding voor feitelijk gemaakte reis- en andere met de functie samenhangende onkosten. De banenpools nemen alleen werklozen in dienst om hen ter beschikking te stellen aan werkgevers in de collectieve sector¹²⁴.

Een belangrijk bezwaar tegen de invoering van banenpools is dat dit de aandacht afleidt van de noodzaak om vooral in de marktsector werkervaringsplaatsen tot stand te brengen¹²⁵. In Amsterdam geeft het arbeidsbureau zelfs prioriteit aan de financiering van banenpools boven werkervaringsplaatsen¹²⁶. Een tweede bezwaar is dat de plaatsen in banenpools, gelet op de kenmerken van het te verrichten werk, in de praktijk niet te onderscheiden zijn van de werkervaringsplaatsen in de collectieve sector. In beide gevallen zal het doorgaans werk betreffen waarvoor basisonderwijs voldoende is. Voorts is het in de praktijk van de bemiddeling niet goed mogelijk te differentiëren tussen de meer kansrijken die ook voor scholing en/of een werkervaringsplaats in aanmerking dienen te komen en de ‘zeer moeilijk bemiddelbare werklozen’ voor wie de banenpools zijn bedoeld. In veel gevallen kan deze differentiatie niet vanachter het heroriënteringsbureau’ worden gemaakt. Daarentegen kan via werkervaringsplaatsen wel blijken of mensen al dan niet kansrijk zijn op de arbeidsmarkt. Tenslotte bestaat het gevaar dat banenpools aantrekkelijker zijn dan het verrichten van regulier werk. Geheel onbedoeld kunnen zij dan een verstarrend element op de arbeidsmarkt worden. Invoering van banenpools voordat voldoende werkervaringsplaatsen tot stand zijn gekomen, houdt dus het gevaar in dat de meer kansrijke werklozen in de banenpools terecht komen en dat de ‘zeer moeilijk bemiddelbare werklozen’ alsnog buiten het arbeidsproces blijven staan.

De voorgenomen Jeugdwerkgarantiewet voorziet in een sluitende aanpak van de werkloosheid onder jongeren tot 21 jaar in 1991. Inmiddels is duidelijk dat de ingangsdatum van 1 januari 1991 niet zal worden gehaald, maar 1 april 1991 waarschijnlijk wel. De wet beoogt jaarlijks de leeftijdsgrens van de doelgroep met een jaar te verhogen. Uiterlijk in 1998 vallen dan alle werkloze schoolverlaters tot en met 27 jaar onder de Jeugdwerkgarantiewet¹²⁷.

In zijn rapport Activerend arbeidsmarktbeleid stelde de WRR dat, wanneer er voldoende arbeidsvoorzieningen zouden zijn voor de heroriëntatie van werklozen, dit een complement diende te krijgen in het sanctiebeleid in de sociale zekerheid. Aanbevolen werd, ten eerste, om het begrip ‘passende arbeid’ aan te vullen met de criteria ‘passende scholing’ en ‘passende werkervaring’, ten tweede om de toegestane kortingspercentages te verhogen tot bijvoorbeeld 25 procent van de netto-uitkering en ten derde om de medewerking van de uitvoerende instanties te vragen voor het toepassen van het sanctie-instrument. In dit verband werd voorts verwezen naar een praktische suggestie van de SER, inhoudende dat bedrijfsverenigingen en sociale diensten verantwoordelijk zijn voor het in voorkomende gevallen toepassen van sancties. De benodigde informatie zouden zij onder meer moet verwerven via de arbeidsbureaus. De laatste

¹²³] *Sociale vernieuwing; Opdracht en handreiking*; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, maart 1990.

¹²⁴] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbvo-subsidieregeling banenpools, *Staatscourant* 172, 5 september 1990.

¹²⁵] Vgl. *Werkloosheidsbeleid in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; op. cit.

¹²⁶] *Aaneen*; 20 oktober 1990, blz. 7.

¹²⁷] Kamerstukken 1989-1990, nr. 21 352.

zouden werklozen bij inschrijving een kaart moeten verstrekken, waarop activiteiten bij het zoeken naar werk en daarmee verband houdende relevante informatie wordt aangetekend ¹²⁸.

De aanbeveling van een actief sanctiebeleid is thans veel actueler dan destijds omdat zowel het aantal mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor werklozen is toegenomen als het aantal arbeidsvoorzieningen. Het ontbreken van banen of arbeidsvoorzieningen die uitzicht bieden op werk, is nu, anders dan in de eerste helft van de jaren '80 in veel gevallen geen legitieme reden meer om te stellen dat werkloosheid 'niet verwijtbaar' is. Er zijn immers moeilijk of niet te vervullen vacatures op ongeschoold niveau, maar ook banen voor ongeschoolden, zoals in het Westland, rond Aalsmeer en in de Bollenstreek, die bij gebrek aan aanbod van reguliere arbeidskrachten door buitenlanders of zwartwerkers, onder wie veel illegalen, worden bezet. Het jaarverslag over 1989 van de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schat dat er in 1989 tussen de 50.000 en de 100.000 illegale vreemdelingen werkten in met name de agrarische sector, de loonconfectie, de schoonmaakbranche, de metaal en de horeca. Er zijn bovendien tal van moeilijk vervulbare plaatsen in arbeidsvoorzieningen, zoals in jeugdonthoosingsbanen, jeugdwerkgarantiebanen en reeds langer bestaande arbeidspools. Daarenboven is het aantal en de verscheidenheid van scholingsvoorzieningen voor werklozen toegenomen. Sancties in de vorm van kortingen op uitkeringen worden in de praktijk tot op heden zelden toegepast ¹²⁹. Hierbij wordt vaak als reden genoemd dat kandidaten niet geïnteresseerd zijn omdat zij niet veel meer zullen verdienen dan wat zij als sociale uitkering krijgen.

Het derde kenmerk van een activerend arbeidsmarktbeleid, een *tripartiet bestuurd arbeidsvoorzieningsorganisatie*, zal met ingang van 1 januari 1991 verwezenlijkt zijn. Die nieuwe organisatie van de arbeidsvoorziening is natuurlijk niet het definitieve antwoord op alle problemen, maar bergt naast onzekerheden vooral ook kansen in zich. Afgewacht moet worden of die kansen worden benut. Het gaat dan vooral om een goede onderlinge afstemming van het arbeidsvoorzieningsbeleid en de collectieve onderhandelingen. De vraag is dan of er in de collectieve onderhandelingen arbeidsmarktafspraken in de sfeer van scholing en werkervaring gemaakt worden die aan een groot aantal werklozen en herintreedsters ten goede komen. Zal in de afspraken over de lonen rekening worden gehouden met de omvangrijke werkloosheid onder vooral laaggeschoolden? Voorts is het ook de vraag of met de nieuwe structuur werkelijk een meer op de lokale omstandigheden toegesneden arbeidsvoorzieningsbeleid zal worden gevoerd. De nieuwe verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemersorganisaties voor de arbeidsvoorziening doet hopen dat deze vragen in de praktijk bevestigend beantwoord zullen worden.

Het belang van een *eenvoudig en doeltreffend instrumentarium*, het vierde kenmerk van een activerend arbeidsmarktbeleid, heeft nog niets aan actualiteit ingeboet. Weliswaar zijn er met het oog op vereenvoudiging intussen enkele regelingen samengevoegd. Niettemin valt het resultaat tegen: de nieuwe Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA), en met name de daarin opgenomen Subsidierегeling Bevordering Arbeidsinpassing, kan moeilijk een vereenvoudiging worden genoemd. Vooral de eis van additionaliteit staat op gespannen voet met het aanvankelijke doel om langdurig werklozen die werkervaring te laten opdoen waarnaar vraag bestaat op de arbeidsmarkt. Additionaliteit leidt immers vlug tot werkverschaffing. De beperking van de wekelijkse arbeidsduur van werkervaringsplaatsen in de collectieve sector tot 32 uur is voor veel

^{128]} *Activerend arbeidsmarktbeleid*; op. cit., blz. 80 en 141, 142.

Sociaal-Economische Raad, *Advies Arbeidsvoorzieningswet*; SER-publikatie 1985/19, 's-Gravenhage, 1985.

^{129]} Zie voor nadere argumentatie en documentatie *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; op. cit.

werklozen onaantrekkelijk omdat dan alsnog een beroep op de bijstand moet worden gedaan.

Ook de nieuwe Vergoedingsregeling Uitzendbanen, de opvolger van de Jeugd-ontplooiingsbanen, munt niet uit door eenvoud. Deze loonkostensubsidie (33% + 15% onkostenvergoeding aan het uitzendbureau) verschilt bovendien van de loonkostensubsidie volgens de Kaderregeling Arbeidsinpassing (circa 19% en kosten inwerkprogramma, respectievelijk de vergoeding voor een werkervaringsplaats). Omdat de doelgroepen van beide regelingen elkaar overlappen kan dit inconsistent worden genoemd.

Voorts blijkt de heroriënteringsoperatie, die op 1 april 1988 is gestart, vooralsnog geen succes. Volgens de uitvoerders ervan blijkt telkens weer dat men veel langdurig werklozen niets te bieden heeft. Ook is duidelijk geworden dat meer dan de helft van de langdurig werklozen met wie volgens de officiële gegevens een actieplan is opgesteld, zelf van mening is dat dit *niet* is gebeurd¹³⁰. De kwaliteit van de heroriënteringsgesprekken laat, met andere woorden, te wensen over.

De conclusie kan niet anders luiden dan dat het arbeidsmarktinstrumentarium nog steeds te onoverzichtelijk is en – vooral – te weinig samenhang vertoont. Het laat op die manier duidelijk zien dat het nog niet is gebaseerd op een samenhangende visie op het te voeren arbeidsmarktbeleid.

De analyse van de arbeidsmarktproblematiek in Nederland, zoals die eind 1987 door de raad is gemaakt, geldt in grote lijnen nog steeds, zij het dat op enkele punten een verscherping van de problematiek is opgetreden. Op andere punten is de situatie verbeterd.

Verheugend is de geleidelijke vermindering van de totale werkloosheid, al is de omvang hiervan nog steeds veel te groot. Het aantal langdurig werklozen is eveneens verminderd, zij het dat het aantal mensen dat langer dan vier jaar werkloos is meer dan verdubbelde. Tegelijkertijd nam het aantal moeilijk vervulbare vacatures toe, waaronder de nodige vacatures waarvoor niet (veel) meer dan basisonderwijs is vereist. Het gevolg is dat, veel sterker dan een aantal jaren geleden, tekorten op segmenten van de arbeidsmarkt gepaard gaan met een moeilijk plaatsbaar overschot. Deze situatie vormt de belangrijkste uitdaging voor het in de jaren '90 te voeren arbeidsmarktbeleid. Een activerend arbeidsmarktbeleid, door de regering ook wel betiteld als 'een sluitende aanpak', kan hierop het antwoord vormen. Zo'n beleid kan tevens een belangrijk onderdeel zijn van een beleid gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie.

4.3.4 Beleidsmogelijkheden

Mede gelet op nieuwe ontwikkelingen en beleidslijnen, wil de WRR de volgende punten toevoegen aan de aanbevelingen die moeten leiden tot een activerend arbeidsmarktbeleid, zoals gedaan in de rapporten *Activerend arbeidsmarktbeleid* en *Allochtonenbeleid*.

Kenmerkend voor een activerend beleid is het totstandbrengen van een sluitende aanpak. Dit betekent dat het huidige beleid, dat beoogt dit cohortsgewijs te realiseren ten aanzien van jongeren, binnen redelijke termijn moet worden gecompleteerd met een sluitende aanpak ten aanzien van werklozen ouder dan 27 jaar. Het verdient hierbij overweging het garantie-element minder nadrukkelijk voor het voetlicht te brengen. De kern van een sluitende aanpak is dat voldoende arbeidsvoorzieningen tot stand worden gebracht op grond

^{130]} R. Hoffius, *Een laatste kans*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1989.

waarvan werklozen en herintreedsters kunnen terugkeren in het arbeidsproces. Werkervaringsplaatsen zijn hierbij onmisbaar, niet alleen in de collectieve sector, maar vooral ook in de marktsector. Het is ook juist op dit punt dat de meerwaarde van een Arbeidsvoorzieningsorganisatie onder tripartiet bestuur zal kunnen blijken. Werkervaringsplaatsen in de marktsector kunnen immers niet anders dan op basis van overleg en onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties tot stand komen.

Banenpools zijn door de regering met recht het sluitstuk van het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium genoemd. Het is dan ook wenselijk, gelet op de praktijk van de bemiddeling van langdurig werklozen en herintreedsters, dat het totstandbrengen van werkervaringsplaatsen in zowel de markt- als de collectieve sector prioriteit krijgt boven banenpools. Immers, indien er wel plaatsen in banenpools beschikbaar zijn, maar onvoldoende werkervaringsplaatsen dreigt het gevaar dat werklozen die niet kansloos zijn op de arbeidsmarkt, toch in banenpools terecht komen, die een 'last resort' karakter dienen te hebben.

De WRR acht thans de tijd rijp om in het kader van de werkloosheidsbestrijding een actief sanctiebeleid te voeren. Voorop staat daarbij het aanbieden van werk of arbeidsvoorzieningen. Bij hun overwegingen met betrekking tot het aanvaarden van werk, een werkervaringsplaats, een jeugdwerkgarantieplaats, een plaats in een arbeidspool, scholing of deelname aan een sollicitatieclub dienen werklozen echter het alternatief te betrekken van een substantieel gekorte uitkering. Voorts dient het begrip passende arbeid te worden verruimd. In het kader van het sanctiebeleid gaat het er niet primair om de centraal gestelde regels te verscherpen. Dit is niet de weg om resultaat te boeken. Het is juist zaak dat bedrijfsverenigingen en sociale diensten dit instrumentarium gaan activeren in het kader van het lokale/regionale arbeidsmarktbeleid¹³¹. Sociale diensten zullen hun sanctiebeleid onderdeel moeten maken van het heroriënteringswerk dat in de samenwerkingsverbanden van arbeidsbureaus en sociale diensten wordt verricht. De bedrijfsverenigingen kunnen van hun langdurig werkloze cliëntenbestand (sedert de stelselherziening sociale zekerheid een nieuwe categorie) vergen dat zij zich, al dan niet met hulp van het arbeidsbureau of de voornoemde samenwerkingsverbanden, actief opstellen. Het ontwikkelen van een adequaat sanctiebeleid kan verder worden bevorderd door methoden als intercollegiale toetsing. Voor de buitenwereld is het belangrijk indien sociale diensten en bedrijfsverenigingen hun sanctiebeleid, evenals de redenen, de frequentie en de aard van de toegepaste sancties, openbaar maken.

Naast het introduceren van het hierbedoelde sanctiebeleid in het kader van de sociale zekerheid acht de raad een verruiming van het begrip passende arbeid relevant, zodat ook passende scholing en passende werkervaring hier uitdrukkelijk onder vallen. Verder zou nader moeten worden onderzocht of in beginsel alle arbeid als passend moet worden beschouwd, dan wel of er nog restricties met betrekking tot opleidingsniveau en/of arbeidsverleden moeten blijven gelden. Voorts moet nog worden onderzocht of er vanwege de bestaande jurisprudentie een wetswijziging op dit punt geboden is. Verder is ook in het kader van het beleid ten aanzien van arbeidsongeschikten voorgesteld een soortgelijke verruiming van het begrip passende arbeid te bezien (zie hoofdstuk 5.3). Voor kostwinners kan in sommige situaties het aanvaarden van werk tegen het minimumloon tot een inkomensnadeel ten opzichte van de vroegere sociale uitkering leiden. Dit is een reden om de financiële regelingen bij te stellen. Een mogelijkheid hiertoe is verhoging van het arbeidskostenforfait in de loon- en inkomstenbelasting. In een debat met de Tweede Kamer heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich terughoudend opgesteld tegenover

^{131]} A. van Bochove, R. Hoffius, K. Langeveld, *Een opdracht, geeft niet hoe en met wie; Over samenwerking van arbeidsbureau en sociale dienst in de dienstverlening aan langdurig werklozen*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1990.

deze mogelijkheid vanwege de consequenties voor de belastinginkomsten. Een verhoging van het arbeidskostenforfait komt voor werkenden immers neer op een belastingverlichting. Uit een berekening die het CPB met behulp van het microsimulatiemodel Mikropolis op verzoek van de raad heeft gemaakt blijkt dat met een verdubbeling van het arbeidskostenforfait (thans 4%, met een maximum van f1015,-) voor de werkenden circa 1,25 miljard gulden is gemeoid. Dit heeft positieve inkomensgevolgen voor alle werkenden en in het bijzonder voor de lage inkomensgroepen. Het is voor het rijk mogelijk zo'n belastingverlichting te financieren door een belastingverzwaring op een ander punt. Mogelijkheden voor dit laatste zijn bijvoorbeeld een opwaartse aanpassing van de tarieven of een verkorting van de schijven in de loon- en inkomstenbelasting. Het is wenselijk indien de Commissie voor de Belastingherziening (de Commissie-Stevens) nader aandacht aan een en ander besteedt.

Scholing geldt, met reden, als een belangrijk onderdeel van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Scholing is, onder meer blijkens de grote investeringen van bedrijven op dit gebied, ook belangrijk voor werkenden. De scholingsinfrastructuur is een belangrijke schakel tussen de 'skill structure', de kwalificaties die werkenden en werklozen bezitten, en de 'job structure', de kwalificaties die nodig zijn om arbeidsplaatsen goed te vervullen (zie verder paragraaf 4.4).

Niet alleen in Nederland maar in tal van andere OESO-landen staat scholing in de schijnwerpers. In de discussie hierover gaat het steeds minder om de vraag of een omvangrijke en gedifferentieerde scholingsinfrastructuur noodzakelijk is; hierover bestaat inmiddels een grote mate van consensus. De belangrijkste vraag is *hoe* een dergelijke infrastructuur moet worden ingericht. In het kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid is een belangrijk gezichtspunt dat, gelet op de efficiency van de investeringen op het terrein van de om- en bijscholing, marktbeginselen daarbij richtinggevend moeten zijn. Aanbevolen wordt dan ook om lokale scholingsmarkten tot stand te brengen. Op een lokale scholingsmarkt dienen instellingen met een arbeidsvoorzieningstaak uitsluitend aan óf de aanbodzijde, óf de vraagzijde te opereren. Aan de aanbodzijde zouden er alleen scholingsinstellingen moeten zijn. Uiteraard hoort ook de beroepsgerichte scholing van bedrijven dan wel van organisaties op het niveau van de bedrijfstak, voorzover toegankelijk voor derden (onder wie werklozen en herintreedsters), tot de aanbodzijde van zo'n scholingsmarkt. Aan de vraagzijde van een lokale scholingsmarkt horen zowel bedrijven en instellingen, als de arbeidsbureaus en samenwerkingsverbanden van arbeidsbureaus en sociale diensten thuis. De toewijzing van cursisten, c.q. gelden door publieke instellingen als arbeidsbureaus en sociale diensten, zou in dit kader geheel afhankelijk gemaakt moeten worden van de resultaten die met de scholing worden geboekt. Hierbij gaat het er dan eerst en vooral om of deelnemers op basis van de gevolgde scholing een baan kunnen vinden respectievelijk behouden. Cursussen (of scholingstrajecten) die in dit opzicht niet tot acceptabele resultaten komen, dienen – onverschillig of zij in de particuliere dan wel in de semi-publieke sfeer worden aangeboden – niet langer collectief bekostigd te worden. Een marktstructuur voor de om- en bijscholing biedt niet alleen waarborgen voor de efficiency van de scholingsinvesteringen vanuit de collectieve sector, maar wettigt ook de verwachting dat het cursusaanbod zich hierdoor voortdurend zal aanpassen aan de veranderingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

Het bovenstaande impliceert een verzelfstandiging van de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding. Deze zijn thans een integraal onderdeel van de arbeidsvoorzieningsorganisatie¹³². Voorts zou moeten worden overwogen of de

^{132]} Deze aanbeveling is ook goed verenigbaar met het voorstel van de commissie-Rauwenhoff om de C(A)VV's te integreren in Instututen/Colleges voor vervolg beroepsonderwijs. Zie: Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt, *Onderwijs – arbeidsmarkt; Naar een werkzaam traject*; Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990.

instellingen voor basiseducatie en de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening (CBB's) niet zouden kunnen profiteren van de hiervoor bedoelde scholingsmarkt, zonder dat zij hiervan geheel afhankelijk worden. Dit laatste ligt niet in de rede, omdat de instellingen voor basiseducatie zich niet en de CBB's zich slechts ten dele begeven op het terrein van de beroepsgerichte scholing. Wel is het programma-aanbod van de basiseducatie voor een deel van de moeilijk plaatsbare werklozen, onder wie veel allochtonen, een relevant voortraject naar de arbeidsmarkt. Dit geldt eveneens voor de CBB's, die vooral een 'schakelende' functie hebben, al biedt deelname aan het programma-aanbod van de CBB's een deel van de deelnemers direct uitzicht op werk. Via een scholingsmarkt zouden instellingen voor basiseducatie – die nu vaak wachtlijsten moeten hanteren – extra middelen kunnen verwerven om hun capaciteit uit te breiden, terwijl de CBB's via het regime van een scholingsmarkt extra 'incentives' zouden kunnen krijgen om de oriëntatie van hun programma's op de situatie op de regionale arbeidsmarkt bij de tijd te houden.

In het voorgaande is verondersteld dat een effectief arbeidsvoorzieningsbeleid gediend is met een doorzichtige uitvoeringsstructuur. Een dergelijke structuur zou erbij gebaat zijn, indien in ieder geval voor de publieke sfeer de arbeidsbureaus en de samenwerkingsverbanden van arbeidsbureaus en sociale diensten de eerste instellingen zijn waartoe werklozen zich in het kader van de arbeidsvoorziening wenden. Het zouden ook deze instellingen moeten zijn die de collectief ter beschikking gestelde arbeidsvoorzieningsgelden besteden. Dit impliceert dat gemeenten als medebestuurders van de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening (RBA), evenals provinciale overheden, hun activiteiten op het terrein van de arbeidsvoorziening, evenals de middelen die zij hiervoor beschikbaar stellen, onderbrengen bij de RBAs¹³³.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat momenteel circa 7 procent van de huishoudens in Nederland een éénoudergezin is. Van de ingezetenen behoort ongeveer 5 procent tot een éénoudergezin. Ten minste de helft van de éénoudergezinnen – waarschijnlijk meer – is afhankelijk van een sociaal-zekerheidsinkomen. Dit percentage zal hoger zijn naarmate het kind of de kinderen in zo'n huishouden jonger zijn. De bestaande arbeidsvoorzieningen bieden alleenstaande ouders in de bijstand, veelal bijstandsmoeders, geen of onvoldoende mogelijkheden om via betaalde arbeid zelf in het bestaan te voorzien. Een grote hindernis om werk te aanvaarden of om via scholing dan wel een werkervaringsplaats de kans op werk te vergroten, vormt het gebrek aan betaalbare en op korte termijn beschikbare kinderopvang (waaronder ook buitenschoolse opvang kan worden begrepen). Kinderopvangplaatsen dienen bovendien *op zeer korte termijn beschikbaar* te zijn willen zij het alleenstaande ouders mogelijk maken werk te aanvaarden. Immers, indien een alleenstaande ouder wel werk kan krijgen maar geen kinderopvangplaats dan kan zij of hij veelal nog niet aan de slag. Het voorzien in opvang voor kinderen van bijstandsouders die werk aanvaarden of deelnemen aan een arbeidsvoorziening, zou een belangrijk onderdeel van een offensief bijstandsbeleid kunnen zijn.

In zijn adviesaanvraag aan de SER inzake de herinrichting van de Algemene Bijstandswet benadrukt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het uitgangspunt dat de bijstand erop gericht is de bijstandsgerechtigde zo mogelijk in staat te stellen zelfstandig in zijn of haar bestaan te voorzien. Hierbij wordt gesteld dat dit de gemeente 'als uitvoerder in medebewind' van de ABW een zekere inspanningsverplichting geeft, die in de huidige regelgeving slechts ten dele is uitgewerkt. Deze inspanningsverplichting zou onder meer betrekking moeten hebben op het via de bijstand voorzien in specifieke kosten, nodig om zelfstandige bestaansvoorziening (opnieuw) moge-

^{133]} Vgl. ook *Werkloosheidsbeleid in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; op. cit.

lijk te maken en waarin niet op andere wijze kan worden voorzien. Expliciet genoemd worden: kosten van om- en bijscholing (waarvoor thans in art. 8 RWW een regeling is getroffen), kosten van kinderopvang en verwervingskosten. Opname in de wet van een algemene bepaling, die op dit soort kosten betrekking heeft, acht de staatssecretaris terecht gewenst¹³⁴. Deze visie is ook gematerialiseerd in het Voorontwerp Herinrichting van de Algemene Bijstandswet¹³⁵.

Hiernaast zijn er materiële middelen nodig om de kinderopvangcapaciteit zodanig uit te breiden dat hierdoor een substantiële stijging van de arbeidsparticipatie mogelijk wordt. In het kader van het arbeidsmarktbeleid zijn dan de voorwaarden aanwezig om een op alleenstaande ouders gericht offensief bijstandsbeleid te kunnen voeren.

Flexibilisering van arbeid en arbeidsverhoudingen blijkt een structureler proces te zijn dan in de recessiejaren 1979-1984 veelal werd aangenomen. Flexibilisering is tevens belangrijk om tot een hogere graad van arbeidsparticipatie te komen.

Flexibilisering is allereerst een middel van werkgevers om het hoofd te bieden aan economische en technische ontwikkelingen. Voor een deel betreft dit interne flexibiliteit, dat wil zeggen flexibiliteit van het eigen (vaste) personeel; voor een deel gaat het ook om externe flexibiliteit, welke gekocht wordt op de externe arbeidsmarkt door middel van de zogenoemde flexibele arbeidscontracten. Interne en externe flexibiliteit zijn in de praktijk tot op zekere hoogte substitueerbaar.

Ook voor werknemers kan flexibilisering een middel zijn om werk en privé-situatie beter in elkaars verlengde te plaatsen. Veel vormen van flexibele arbeid voorzien in die groeiende behoefte.

Gelet op de vraagzijde van de arbeidsmarkt kan externe flexibiliteit een factor zijn die een verdere groei van de werkgelegenheid bevordert, zij het dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid hierdoor wel conjunctuurgevoeliger kan worden¹³⁶. In Nederland is de omvang van de 'tweede arbeidsmarkt' betrekkelijk groot¹³⁷. Dit komt enerzijds vanwege de in vergelijking tot andere landen ruime mogelijkheden die het arbeidsrecht op dit punt biedt (met name terzake van uitzendarbeid en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur, zij het dat de laatsten ook aan de nodige restricties zijn onderworpen), anderzijds vanwege de vrij vergaande ontslagbescherming. Een minder vergaande ontslagbescherming zou kunnen leiden tot een vermindering van de omvang van de tweede arbeidsmarkt of zou, anders gezegd, die tweede arbeidsmarkt weer gedeeltelijk in de eerste doen inschuiven. Dit zou bij voorbeeld mogelijk worden indien het huidige preventieve systeem wordt vervangen door een repressief systeem, of wanneer het accent minder op arbeidsplaatsverzekering en meer op werkgelegenheidsbescherming zou komen te liggen.

Gelet op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt kunnen flexibele arbeidscontracten (oproepcontracten grotendeels uitgezonderd), evenals flexibilisering van winkel-, bedrijfs-, werk- en schooltijden, de mogelijkheid bieden tot een soepeler inpassing van arbeid in de privé-situatie. Dit wordt belangrijker naarmate de arbeidsparticipatiegraad toeneemt, dat wil zeggen: naarmate het gemiddeld aantal werkenden per huishouden stijgt. Voorts blijken vooral uitzendbanen en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur in veel gevallen een opstap naar een vaste baan. Met name voor werklozen en herintreedsters kunnen deze de kansen op werk verruimen.

^{134]} Herinrichting van de Algemene Bijstandswet; Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 084, nr. 1.

^{135]} Herinrichting van de Algemene Bijstandswet; voorontwerp van wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 084.

^{136]} Vgl. Activerend arbeidsmarktbeleid; op. cit., blz. 124-126.

^{137]} Zie bijv.: J.H. Gravestijn-Ligthelm, J. de Koning, M. Koss, *Flexibele arbeid: vormen, motieven en effecten*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W76, 's-Gravenhage 1990.

Tenslotte acht de raad het van belang indien in de komende jaren op het terrein van de arbeidsmarkt de verschillende institutionele regelingen die van invloed zijn op de flexibiliteit van arbeid en arbeidsverhoudingen worden herijkt, waarbij de groei van de arbeidsparticipatie als belangrijk criterium geldt. Het gaat dan zowel om de institutionele regelingen op het terrein van het 'passieve' arbeidsmarktbeleid, de sociale zekerheid, als om het activerende arbeidsmarktbeleid, dat wil zeggen het arbeidsvoorzieningsbeleid, het gerichte werkgelegenheidsbeleid en de condities waaronder vraag en aanbod van arbeid bijeen komen.

4.4 Wederkerende arbeid

4.4.1 Inleiding

Wederkerende arbeid betreft het stelsel van regelingen die een regelmatige onderbreking van en terugkeer in het formele arbeidsproces mogelijk maken c.q. vergemakkelijken. Een dergelijk stelsel valt, grof gezegd, in tweeën uiteen. Op de eerste plaats gaat het om regelingen die bevorderen dat regelmatige scholing integraal onderdeel wordt van een individuele arbeidscarrière. Daarnaast gaat het om regelingen die vooral met het oog op de individuele privé-situatie verlof uit arbeid mogelijk maken, ofwel ouderschaps- en verzorgingsverlof. Wederkerende arbeid is van betekenis voor zowel de omvang van de werkgelegenheid als voor de kwaliteit en de kwaliteitsbeleving van de arbeid. Het is om die reden geweest dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de raad verzocht heeft om de thematiek van wederkerende arbeid bij de gedachtenvorming over arbeidsparticipatie te betrekken.

4.4.2 Wederkerend onderwijs

Een ontwikkeld en gedifferentieerd stelsel van wederkerend onderwijs kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verhoging van de arbeidsparticipatie. Het is tegelijkertijd van groot belang voor de preventie van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan het de kwaliteit van de arbeid bevorderen. Voorts kan het, afhankelijk van de vorm en inhoud, als neveneffect een zekere herverdeling van arbeid tot gevolg hebben en op die manier bijdragen aan het bereiken van een hogere arbeidsparticipatiegraad. Wederkerend onderwijs kan ook van belang zijn voor het totstandbrengen van meer gelijke onderwijskansen ('een tweede kans') en voor een betere verdeling van onderwijsmiddelen. Tenslotte heeft wederkerend onderwijs, evenals het reguliere, initiële onderwijs en andere vormen van volwasseneneducatie, ook een culturele en sociaal-integratieve functie. In dit rapport staat het arbeidsparticipatiemotief centraal.

Het institutionaliseren van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs, zoals dat in deze paragraaf wordt voorgesteld, is ten dele geïnspireerd door de gedachtenvorming uit de jaren '60 en '70 over 'lifelong learning' (ontwikkeld door de UNESCO), 'permanente educatie' (ontwikkeld door de Raad van Europa), 'wederkerende educatie' (ontwikkeld door de OESO) en 'educatief verlof' (zoals neergelegd in het niet door Nederland geratificeerde Verdrag betreffende betaald scholings- en vormingsverlof van de IAO)¹³⁸. Betaald educatief verlof zou het middel moeten zijn om de afwisseling van leren en werken, zoals bedoeld door de OESO, gestalte te geven. Deze 'recurrent education' was in de opzet van de OESO een stramien voor levenslang leren.

¹³⁸] T. van Vleuten, *Wat zal blijven van wederkerende educatie*; HRWB, Dwarssijken 6, 's-Gravenhage, 1985.

Zie ook: R. Bronneman-Helmerts, *Somenhang rond volwasseneneducatie (I)*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1988.

In Nederland pleitte in 1978 de Commissie Betaald Educatief Verlof van de SER in een Interimadvies voor een recht op educatief verlof, in de vorm van een wettelijke regeling, met financiering door de overheid en primair gericht op lager opgeleiden. De regering reageerde in 1979 afhoudend. In 1981 schonk de WRR, in het kader van het rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, aandacht aan betaald educatief verlof. Er werd een sterk tijdgebonden variant uitgewerkt, waarbij een ieder uit de beroepsbevolking gedurende een jaar met educatief verlof mocht gaan, met een uitkering van 80 procent van het laatst verdiende inkomen. Uit een ten behoeve van dit rapport gehouden opinieonderzoek bleek dat ongeveer de helft van de respondenten voorstander was van zo'n educatief verlof. Herverdeling van arbeid en vermindering van werkloosheid werden als belangrijke neveneffecten aangemerkt¹³⁹. Bij het uitbrengen van het definitieve SER-advies van 1982 bleken werkgevers en werknemers verdeeld over de invoering van een stelsel van betaald educatief verlof. In het overheidsbeleid verdween het educatief verlof uit het zicht. Wel startte het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1988 met de financiering van een experiment met betaald educatief verlof, onder de noemer van het 'Project Intensivering Bijscholing' in het noorden des lands. Scholing van werknemers en herbezetting van tijdelijk vrijkomende arbeidsplaatsen vormen de twee belangrijkste onderdelen van het experiment¹⁴⁰.

In het voetspoor van de adviezen van de commissie-Wagner en recentelijk de Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (commissie-Rauwenhoff) is de nadruk in het overheidsbeleid terzake van volwasseneneducatie sterk komen te liggen op beroepsgerichte opleidingen en om- en bijscholing. De strategie van wederkerend onderwijs, maar dan beperkt tot beroepsgerichte opleidingen en scholing, speelt hierbij impliciet een rol. Vorming, in de zin van bewustwording en betrokkenheid bij de vormgeving van maatschappelijke en culturele verbanden in de eigen woon-, werk- en leefsituatie, wordt in het beleid steeds minder gewaardeerd. Dit blijkt onder meer uit de sterke bezuinigingen op het vormings- en ontwikkelingswerk. Daarentegen is de basiseducatie in ons land sterk in opmars. Basiseducatie kan als een voortraject naar beroepsgericht onderwijs fungeren, maar heeft ook los daarvan een belangrijke functie. Het biedt volwassenen immers mogelijkheden om kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen te verwerven die minimaal noodzakelijk zijn om in het persoonlijk en maatschappelijk verkeer te kunnen functioneren.

In verschillende Westeuropese landen bestaan regelingen voor betaald educatief verlof. In België bestaat een wettelijke regeling. In Italië is het betaald educatief verlof vrijwel alleen in collectieve arbeidsovereenkomsten geregeld. Frankrijk en Zweden kennen een algemene wettelijke regeling, met nadere aan- en invullingen hiervan in CAO's.

Opmerkelijk is de regeling van het betaald educatief verlof in Frankrijk. Elke onderneming met meer dan 10 werknemers is in Frankrijk verplicht om ten minste 1,1 procent van de loonsom te besteden aan bedrijfsopleidingen, waarvan 0,1 procentpunt voor educatief verlof. Wordt dit bedrag niet gehaald, dan dient het resterende bedrag in de Franse schatkist te worden gestort. Het geld voor educatief verlof dient te worden afgedragen aan door de overheid goedgekeurde fondsen. De fondsen lichten werknemers voor over educatief verlof en geven werkgevers zowel een vergoeding voor het loon van de verlofgangers als een vergoeding voor de kosten van een tijdelijke vervanging. Educatief verlof kan, zonder dat er in Frankrijk een individueel recht op bestaat, worden verkregen voor respectievelijk schakelcursussen voor ongeschoolden, toege-

¹³⁹] WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*; Rapporten aan de regering nr. 21, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981.

¹⁴⁰] E.J. Davelaar, *Evaluatie experiment intensivering bijscholing*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage 1990. Zie ook: B. de Vries, J. Warmerdam, *Schept scholing werk?; Mogelijkheden van scholingsverlof als werkgelegenheidsinstrument bij de rijkssoeverheid*; Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen, 1990, blz. 35-40.

spitste vakopleidingen, verbetering van de kwalificatie, om- en bijscholing en ontplooiing¹⁴¹.

In Nederland bestaat geen wettelijke regeling voor betaald educatief verlof. Wel worden er de laatste jaren in CAO's steeds meer afspraken over scholing gemaakt, waaronder afspraken over loondoorbetaling en vergoeding van de kosten en over het in aanmerking komende scholingsaanbod¹⁴².

Zowel in de discussie over wederkerend onderwijs in het verleden, als in de literatuur beroepsopleidingen en scholing voor volwassenen keert steeds een aantal motieven terug. Over de relevantie hiervan bestaat – anders dan over de mogelijke vorm en inhoud van wederkerend onderwijs – een grote mate van consensus¹⁴³.

Een eerste motief betreft de snelle veroudering van kennis en kunde door technische, wetenschappelijke en economische ontwikkelingen. Mede hierdoor verandert het sectorale patroon van de werkgelegenheid. Er verdwijnen beroepen en er ontstaan nieuwe beroepen. Zo blijkt uit een onderzoek van de OSA, om slechts één voorbeeld te noemen, dat alleen al ten gevolge van de eenwording van de interne Europese markt tenminste 50.000 werknemers van baan zullen moeten veranderen¹⁴⁴. Voorts worden aan bestaande beroepen doorlopende nieuwe eisen gesteld. Veel mensen zullen zich hierdoor ook na het voltooien van een (beroeps)opleiding geregeld nieuwe kennis, vaardigheden en soms ook attitudes eigen moeten maken door om- en bijscholing. Deze noodzaak wordt nog versterkt door demografische ontwikkelingen. Omdat er minder jongeren tot de beroepsbevolking toetreden zullen er ook minder 'nieuwe' kwalificaties door hen worden ingebracht. Ouderen zullen zich dus eigen moeten maken. De hierboven genoemde factoren blijken ook uit onderzoek naar de redenen voor bedrijfsopleidingen. Vaste punten zijn hierin: veranderingen binnen de organisatie, technische veranderingen en slechte of niet-passende vooropleidingen van werknemers¹⁴⁵.

Beroepsgerichte scholing is voorts een zeer belangrijk onderdeel van de werkloosheidsbestrijding in het kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid, alsmede van de bevordering van de herintreding van vrouwen in het arbeidsproces. Deze zelfde functie kan scholing vervullen met betrekking tot de terugkeer in het arbeidsproces van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de preventie van het voortijdig uittreden van oudere werknemers (zie ook hoofdstuk 5).

Een derde motief ligt in de kwaliteit van de arbeid. In een rapport van de

¹⁴¹] M. Golshani, 'Betaald educatief verlof in West-Europa', Gids Volwasseneneducatie; J.M.M. Ritzen e.a. (red.), 's-Gravenhage, 1987. H.G. Schütze, D. Istance (ed.), *Recurrent education revisited; Modes of participation and financing*; Report prepared for the Centre for Educational Research and Innovation (CERI) of the Organisation for Economic Co-Operation and Development, Stockholm, 1987.

W. Houtkoop, Ch. Felix, *Volwasseneneducatie in Europa; Een vergelijkende studie naar de volwasseneneducatie in een aantal EG-landen en in Zweden*; RVE Adviescentrum Volwasseneneducatie, Utrecht, 1990.

M. te Velthuis, *Regelingen betreffende afwezigheid uit arbeid; overzicht van tien OESO-landen*; verslag van een stage bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Faculteit der Sociale Wetenschappen, RU Utrecht, juni 1990.

¹⁴²] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *CAO-afspraken 1989*; 's-Gravenhage, 1990.

¹⁴³] Vgl. bijv. Sociaal-Economische Raad, *Advies betaald educatief verlof*; 's-Gravenhage, 1982/13.

Stichting van de Arbeid, *Samen voor werk*; Den Haag, 1986.

Idem, *Samen voor werk 2*; Den Haag, 1987.

Gemeenschappelijk beleidskader van Kabinet en Stichting van de Arbeid; Stichting van de Arbeid, Den Haag, december 1989.

P. Boot, 'Her- en bijscholing van werkenden', *Tijdschrift voor Politieke Economie*; 12e jg. no. 3, januari 1990.

¹⁴⁴] T. Oegema, *De arbeidsmarkteffecten van 1992*; OSA-Voorstudie V38, 's-Gravenhage, 1990.

¹⁴⁵] Zie bijv. J. Warmerdam, J. van den Berg, *Opleidingsactiviteiten in arbeidsorganisaties; een onderzoek naar inhoud en achtergronden van opleidingen in bedrijven*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

P. Boot, op. cit.

Zweedse vakcentrale LO wordt als een doel van educatief verlof genoemd: het bijdragen aan een zodanige verandering van de organisatie en inhoud van arbeid dat monotone, routineuze en hooggespecialiseerde arbeidstaken kunnen verdwijnen¹⁴⁶. Door beroepsgerichte opleiding en scholing kunnen Tayloristische en Fordistische organisatiebeginselen worden vervangen door 'human resource' principes. Daarvoor moeten dan wel voorwaarden zijn vervuld. Het genoemde rapport rekent tot die voorwaarden ook de mogelijkheid tot het deelnemen aan basiseducatie en (algemeen) voortgezet onderwijs in de vakken Zweeds, Engels, wiskunde en sociale wetenschappen.

Een vierde motief betreft een gelijkere verdeling van onderwijskansen. Wederkerend onderwijs kan degenen die in het reguliere, initiële onderwijs kansen hebben gemist een tweede kans bieden. Dit is overigens niet vanzelfsprekend. Uit onderzoek naar deelname aan bedrijfsopleidingen komt immers het beeld naar voren van een relatief hoge deelname van hoger opgeleide, jongere mannelijke werknemers in leidinggevende, middelbaar uitvoerende en middelbaar ondersteunende functies in grotere bedrijven¹⁴⁷. Gelet op de deelname aan alle vormen van volwasseneneducatie blijkt de deelname naar leeftijd nog schever dan bij bedrijfsopleidingen: jongeren zijn dan nog sterker vertegenwoordigd dan ouderen¹⁴⁸. De beschikbare gegevens vertonen overigens tal van gebreken.

Een vijfde motief voor wederkerend onderwijs is een betere verdeling van onderwijsgelden. Het gaat dan om een herverdeling ten gevolge van de demografische ontwikkeling¹⁴⁹. Hierbij komt dat een zekere spreiding van deelname aan onderwijs over het leven, vanwege een betere dosering, waarschijnlijk een hoger rendement heeft dan zo veel mogelijk onderwijs in één levensfase.

Tenslotte is ook het argument van herverdeling van arbeid relevant. Wederkerend onderwijs kan tot een zekere herverdeling van arbeid leiden indien werknemers met scholingsverlof worden vervangen door anderen. De in de praktijk te realiseren herbezetting zal echter ook afhankelijk zijn van de produktiviteitsverhoging die het resultaat kan zijn van wederkerend onderwijs. De ervaringen met de arbeidsduurverkorting in de jaren na 1982 geven aan, dat het herbezettingseffect van wederkerend onderwijs moeilijk zal zijn vast te stellen en waarschijnlijk niet groot zal zijn¹⁵⁰.

Wederkerend onderwijs kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Eén uiterste is een wettelijk geregeld, volledig betaald verlof voor iedere werknemer ten behoeve van deelname aan door de betrokkene zelf te kiezen educatieve activiteiten. Een ander uiterste is een personeelsbeleid ('human resource management') in het kader waarvan door het management te selecteren werknemers de mogelijkheid geboden wordt tot deelname aan bedrijfs- en functie-specifieke cursussen; de vergoeding van tijd en directe kosten aan werknemers kan hierbij al dan niet volledig zijn.

¹⁴⁶] Landesorganisationen i Sverige (LO), *Personnel training*; Ideas and proposals; Stockholm, 1989.

¹⁴⁷] J. Warmerdam, J. van den Berg, *Opleidingsactiviteiten in arbeidsorganisaties*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

C.N. Teulings, H.M. Budil-Nadvornikova, *De betekenis van bedrijfsopleidingen in Nederland*; Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1989.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1989*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 71-75.

¹⁴⁸] P.C. Allaart, R. Kunnen, H.A. van Stiphout, *Tendrapport arbeidsmarkt 1989*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Voorstudie V32, mei 1989.

¹⁴⁹] R. Jaarsma, W. Houtkoop, Ch. Felix, *Wederkerend onderwijs in West-Europa*; Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek van de Universiteit van Amsterdam, februari 1986, blz. 2/3.

¹⁵⁰] Uiteraard is de herbezetting wel goed vast te stellen indien, zoals in het genoemde Project Intensivering Bijscholing, er voor elke werknemer met scholingsverlof een vervanger wordt aangetrokken.

Wederkerend onderwijs heeft consequenties voor het reguliere, initiële onderwijs. Naarmate wederkerend onderwijs zich verder ontwikkelt, zal dit het initiële onderwijs beïnvloeden. Het initiële onderwijs kan zich hierdoor relatief meer toeleggen op het voorzien in algemene (beroeps)kennis, houdingen en vaardigheden, terwijl het wederkerend onderwijs meer gericht kan zijn op specifieke beroepskennis en functiegerichte kennis, houdingen en vaardigheden. Dit betekent niet dat in het kader van wederkerend onderwijs, zelfs indien het volstrekt beroepsgericht is, elk element van politiek-culturele vorming en algemene kennis afwezig hoeft te zijn.

In het kader van dit rapport wordt wederkerend onderwijs beperkt tot beroepsgerichte opleidingen voor volwassenen, om- en bijscholing en andere vormen van volwasseneneducatie, voorzover deze een voorwaardelijke functie vervullen met betrekking tot de (beroepsgerichte) scholing. Dit laatste betreft dan de basiseducatie en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Een precieze afbakening van het wederkerend onderwijs is overigens niet eenvoudig¹²⁵¹. Ten eerste kan wat voor de een beroepsgericht is, voor de ander recreatief of algemeen vormend kan zijn. Deelname aan een cursus in een vreemde taal is hiervan een goed voorbeeld. Een precieze afbakening naar type deelnemers voldoet evenmin. Een onderscheid naar leeftijd voldoet niet omdat het initieel onderwijs niet goed van het wederkerend onderwijs kan worden onderscheiden op basis van een leeftijdsgrens (bijv. 18 jaar). Bovendien wordt het hoger onderwijs niet tot het wederkerend onderwijs gerekend.

Bij wederkerend onderwijs, zoals bedoeld in dit rapport, gaat het om opleiding en scholing van werkenden in hun hoedanigheid van werknemer of zelfstandige, of van werklozen, herintreedsters en gedeeltelijk arbeidsongeschikten in die hoedanigheden. Deze beperking onderscheidt het van vroegere voorstellen, waarin wederkerend onderwijs betrekking had op alle vormen van volwasseneneducatie en bedoeld was voor de gehele volwassen bevolking.

Een tweede beperking is die tot beroepsgerichte opleidingen en scholing. Educatieve activiteiten met overwegend culturele of recreatieve doeleinden worden niet tot het hier aanbevolen wederkerend onderwijs gerekend. Dit type educatie kan van grote betekenis zijn voor het individueel welzijn en de kwaliteit van de maatschappij. In economisch opzicht is deelname hieraan echter primair als consumptie te beschouwen. In het kader van een beleid gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie geniet dit type educatie geen prioriteit. Daarentegen is deelname aan beroepsgerichte opleidingen en scholing, of 'voortrajecten' hiernaar toe (zoals in het kader van de basiseducatie of het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs), een belangrijke investering in 'human capital'. De opbrengsten hiervan komen in de vorm van werkgelegenheid en inkomen terecht bij de individuele werknemers en de bedrijven en instellingen waar zij werken¹⁵². In sociaal opzicht wordt deze 'investering' overigens veelal niet alleen als een offer gepercipieerd, maar, evenals de niet-beroepsgerichte educatie, als individuele ontplooiing en verrijking gewaardeerd.

De beleidsmogelijkheden met betrekking tot wederkerend onderwijs die in dit rapport worden gesignaleerd, bouwen voort op het rapport 'Onderwijs - arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject' van de tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt, ook wel de commissie-Rauwenhoff geheten en de reactie hierop van de regering¹⁵³. Eén van de kernpunten in dat rapport, waarvan de

^{151]} Vgl. E.A.W. Crinice le Roy, 'Scholing', in: *Inleiding tot de volwasseneneducatie*; onder redactie van B. van Gent en A.L.T. Notten, Boom, Meppel/Amsterdam, 1988.

^{152]} J.M.M. Ritzen, 'Economische aspecten van de volwasseneneducatie', in: *Opleiding en vorming van volwassenen in de komende tien jaar*; Raad voor de Volwasseneneducatie, Utrecht, 1989.

^{153]} Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt, *Onderwijs - arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*; Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Kabinetsreactie Rapport Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt*; Zoetermeer, 19 oktober 1990.

ambitie door het kabinet wordt onderschreven, is de volgende uitgangstelling annex aanbeveling:

”Er dient een vloeiende overgang tussen beroepsopleidingen en beroepsuitoefening te zijn. Deze overgang zal niet vrijblijvend zijn. Zij dient per leerling vastgelegd te worden tussen school, bedrijf en individu. Het accent wordt gelegd op de relatie tussen (beroeps)opleiding en toekomstige arbeidsplaats. Dit betekent dat alle (beroeps)opleidingen een leer-arbeidsovereenkomst bevatten.”

Nauw hiermee samen hangt een tweede uitgangspunt annex aanbeveling:

”Alle betrokkenen – bedrijven, individuen, scholen en overheid - hebben een verplichting werknemers zonder minimale startkwalificatie in de gelegenheid te stellen deze alsnog te behalen. Zo’n kwalificatie kan alleen in een combinatie van leren en werken worden verkregen.”

Onder een minimale startkwalificatie wordt verstaan het niveau van ‘aankomend vakman’, of anders gezegd, het niveau van het primair leerlingwezen. Het kabinet onderschrijft het belang van het behalen van zo’n kwalificatie. Voor hen die reeds werken, en derhalve reeds een start op de arbeidsmarkt hebben gemaakt, wil het kabinet evenwel, in afwijking van de commissie-Rauwenhoff, streven naar ‘een minimale doorstroomkwalificatie op het niveau dat te vergelijken is met dat van LBO/MAVO’. De WRR betwijfelt of dit precies is aan te geven. Voor de ene werknemer kan een minimale startkwalificatie belangrijk zijn voor het behouden van een plaats in het arbeidsproces, voor een andere werknemer zal het om een doorstroomkwalificatie gaan. Hierbij kan verder worden aangetekend dat ook een minimale startkwalificatie mogelijkheden tot doorstroom biedt. De aanbeveling om werknemers de mogelijkheid te geven om een start-, c.q. doorstroomkwalificatie te bieden wordt in het kader van dit rapport beschouwd als een substantieel onderdeel van het voorgestelde stelsel van wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden.

Over de meer praktische kant van de bovenstaande aanbeveling heeft de commissie-Rauwenhoff zich niet uitgelaten. Volstaan is met de volgende opmerking:

”Er dient een systeem van stimuleringen en sancties te worden ontworpen om dit recht op startkwalificatie te verwezenlijken.”

Het ligt in de rede te veronderstellen dat het hierbij om CAO-afspraken zal gaan voorafgegaan door centrale afspraken in het kader van de Stichting van de Arbeid en gecompleteerd door faciliteiten vanuit de arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Behalve over de voorgestelde ‘dualisering’ en de aanbeveling dat alle werkenden de mogelijkheid moeten hebben zich een ‘startkwalificatie’ te verwerven, heeft de commissie-Rauwenhoff zich nauwelijks uitgelaten over het vraagstuk van de (overige) scholing van werkenden. Wel is wat dit betreft een kader aanbevolen, dat door het kabinet is onderschreven:

”Scholing van werknemers in bedrijven dient onderdeel te zijn van de ondernemingsstrategie. Dit geldt uitdrukkelijk ook voor de kwartaire sector (inclusief Rijksoverheid als werkgever). Een dergelijke ondernemingsstrategie laat zich niet wettelijk afdwingen.” En: ”bedrijven dienen, bijvoorbeeld binnen een bedrijfstak, scholingsafspraken te maken teneinde investeringsrisico’s beter te spreiden. Dit vereist een actieve rol van de sociale partners.”

Hierbij is aangetekend dat de sociale partners gericht dienen te worden ondersteund vanuit het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening (CBA) en de overheid.

Door de Tweede-Kamerfractie van de Partij van de Arbeid is een nota over scholingsverlof, in de vorm van een voorstel voor een Wet Scholingsverlof, uitgebracht. De nota is erop gericht de gedachten over een praktische invulling van het scholingsverlof te bepalen¹⁵⁴. Het in die nota voorgestelde scholings-

verlof beperkt zich tot werknemers, terwijl het soort educatieve voorzieningen waaraan deelgenomen kan worden te bepalen is in collectieve onderhandelingen ('bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een bevoegd publiekrechtelijk orgaan'). De kern van het voorstel is dat (na een aanloopfase) alle werknemers voor elk vol jaar dat zij in dienst zijn geweest, jegens hun werkgever aanspraak kunnen maken op verlof voor deelname aan scholing, gedurende tenminste achttien maal het bedongen aantal arbeidsdagen per week. Deze dagen kunnen vijf jaar worden opgespaard (tot maximaal 40 dagen voor een full-time werknemer). Werknemers behouden gedurende het verlof hun aanspraken op loon. (Bij CAO kan hiervan worden afgeweken, met dien verstande dat de bedoelde aanspraak op loon niet lager wordt gesteld dan op drievierde van het loon.) De kosten van doorbetaling en van de scholing zijn voor rekening van de werkgever. Indien er paritair bestuurd opleidingsfondsen zijn kan, tevens een overheidssubsidie worden verleend.

In het PvdA-voorstel wordt in eerste instantie aan het collectieve overleg overgelaten welke soorten scholing in aanmerking komen voor het scholingsverlof. Een gevaar van het voorstel als geheel is dat met de beoogde wettelijke regeling een recht van werknemers kan ontstaan, voordat duidelijk is op welke scholing het betrekking moet hebben. Hierdoor ontstaat het risico dat het voor grote groepen niet effectueerbaar is, tenzij de overheid, met alle nadelen van dien, gaat voorschrijven welke scholing in aanmerking kan komen.

De Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) heeft dit wetsvoorstel principieel afgewezen. Het wordt als een 'inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen' beschouwd. Scholing hoort, in de opvatting van de RCO, onderdeel van het ondernemingsbeleid te zijn. De opvatting van de commissie-Rauwenhoff is niet anders. Ook vanuit de vakbeweging zijn bedenkingen tegen het wetsvoorstel geopperd. Enerzijds ziet men er wel een steun in de rug in voor het vastleggen van een individueel recht op scholing. Anderzijds stelt men dat de scholingsinfrastructuur eerst op bedrijfstakniveau zal moeten worden ontwikkeld, wil er van meer dan een papieren werknemersrecht sprake zijn¹⁵⁵. Wel is het duidelijk, en dat is de afgelopen jaren ook uit de resultaten van de collectieve onderhandelingen gebleken, dat scholing voor werkenden een geschikt issue is voor belangenbehartiging en collectieve onderhandelingen¹⁵⁶.

Wie via de wet wederkerend onderwijs wil afdwingen staat voor de moeilijke opgave aan te geven wie de rechthebbenden zijn, op welke rechten aanspraak wordt gemaakt (duur, vergoedingen, soort educatieve voorziening), zodanig dat de beoogde doelstellingen ook werkelijk en efficiënt worden bereikt. Deze problemen laten zich op het niveau van bedrijfstakken en branches veel gemakkelijker oplossen.

De WRR geeft er de voorkeur aan om een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs niet wettelijk af te dwingen, maar 'van onderop' op te bouwen. Op het terrein van het sociaal beleid is dit een beproefd recept. Voorwaarde hiertoe is wel dat CAO-afspraken inzake wederkerend onderwijs door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid algemeen verbindend verklaard kunnen worden. Een adviesaanvraag hierover ligt bij de SER¹⁵⁷.

¹⁵⁴] Tweede Kamerfractie Partij van de Arbeid, *Nota over de regeling van het recht van de werknemer op verlof wegens scholing (Wet Scholingsverlof)*; Den Haag, 8 juni 1989.

Zie ook: F. Leijnse, 'Overheid en beroepsgerichte scholing', *Tijdschrift voor Politieke Economie*; 12e jg. no. 3, januari 1990.

¹⁵⁵] I. Overdiep, E. Slob, 'Scholingsverlof en vakbondsinvloed', *Tijdschrift voor Politieke Economie*; 13e jg. no. 1, juni 1990.

¹⁵⁶] *Notitie arbeidsmarkt*; Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21314, nrs 1-2, Bijlage 1: CAO-afspraken over scholings- en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen.

CAO-afspraken 1989; op. cit. Zie ook: Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *Educatie in CAO's*; deel I en deel II, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1985.

¹⁵⁷] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvraag AVV-beleid, d.d. 19 juli 1990. De minister heeft de SER verzocht binnen zes maanden te adviseren.

Het voordeel van de opbouw van een stelsel van wederkerend onderwijs via collectieve onderhandelingen is dat het kan aansluiten bij de situatie in afzonderlijke bedrijven, branches of bedrijfstakken. Het is dus flexibeler, terwijl het vinden van de juiste vorm het resultaat kan zijn van een gedifferentieerder en zorgvuldiger proces dan bij de voorbereiding van een algemeen geldende wettelijke maatregel mogelijk is. CAO-afspraken zijn immers sneller aan wijzigende omstandigheden aan te passen dan wettelijke regels. Hierbij komt nog dat een wetgevingstraject veelal ten minste vijf jaar kost.

Het nadeel van een stelsel van wederkerend onderwijs op basis van collectieve onderhandelingen is de conjuncturele gevoeligheid ervan. Het verdwijnen van tal van bedrijfscholen en een groot aantal leer-arbeidsplaatsen in het leerlingwezen gedurende met name de tweede helft van de jaren '70 is hiervoor illustratief. Dit nadeel kan desgewenst worden bezworen indien wederkerend onderwijs te zijner tijd een sluitstuk krijgt in de vorm van een wettelijke regeling, gericht op het verduurzamen van wat langs de weg van collectieve onderhandelingen is opgebouwd.

Het opbouwen van een stelsel van wederkerend onderwijs kan in Nederland het beste aansluiten bij de bestaande interne en externe bedrijfsopleidingen. Met name in de jaren '80 hebben deze een sterke ontwikkeling doorgemaakt (de statistische gegevens zijn overigens gebrekkig). De deelname van werknemers aan bedrijfsopleidingen berust in de meeste gevallen niet op collectieve afspraken, maar op afspraken tussen individuele werknemers en management.

Interne en externe bedrijfsopleidingen zijn in de meeste gevallen niet toegankelijk voor werklozen en andere werkzoekenden. Een grotere toegankelijkheid voor werknemers van buiten het bedrijf kan een bijdrage leveren aan de vermindering van de kosten van de opleidingen. Verder is in de paragraaf 4.3 voorgesteld om de interne en externe bedrijfsopleidingen ook toegankelijk te maken voor werklozen en herintreedsters. Dit zal uiteraard alleen opleidingen betreffen die geschikt zijn om 'buitenstaanders' een relevante kwalificatie, die ook buiten het specifieke bedrijf uitzicht op werk biedt, te bezorgen. De arbeidsmarktrelevantie van de bedrijfsopleidingen is hiervoor het belangrijkste motief. Tevens is voorgesteld om ten aanzien van gehandicapten een activerend arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen. Het openstellen van interne en externe bedrijfsopleidingen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten kan hiervan een onderdeel vormen.

Het totstandbrengen van scholingsrechten voor alle werknemers wordt door de vakbeweging reeds geruime tijd tot een belangrijk onderdeel van de belangenbehartiging gerekend. In de tweede helft van de jaren '80 zijn er in CAO's reeds tal van afspraken gemaakt over scholing. Deze afspraken kunnen worden beschouwd als een eerste begin van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs.

In het kader van wederkerend onderwijs kan het aanmerken van een educatief aanbod dat relevant is voor de arbeidsmarkt in feite uitsluitend decentraal, dat wil zeggen op het niveau van de bedrijfstak, branche of onderneming, gebeuren. Op dat niveau valt nu eenmaal het beste de kennis te vergaren omtrent de nuttige en nodige scholing. Werkgevers- en werknemersorganisaties zijn de aangewezen actoren om deze vaststellingen te maken. Hierbij moet dan zowel voor elke cursus afzonderlijk, als voor het gehele pakket van cursussen binnen een bedrijfstak, branche of onderneming gelet worden op een goede verhouding van enerzijds functie- en bedrijfsspecifieke kwalificaties en anderzijds de hiermee samenhangende meer algemeen kwalificerende en vormende aspecten.

Beroepsgerichte om- en bijscholing heeft in die zin kenmerken van een collectief goed dat de markt in veel gevallen slechts onvolkomen 'produkten' levert.

Bedrijven zijn immers geneigd om in economisch moeilijke tijden op de bedrijfsopleidingen te besparen. Voorts gaat het bij scholing bijna altijd om een mix van specifieke en algemene 'skills'. Bedrijven zijn geneigd vooral in bedrijfs- en functiespecifieke 'skills' te investeren en minder in algemene 'skills', omdat hier het gevaar dreigt dat een ander bedrijf met het rendement van de scholingsinvestering gaat strijken¹⁵⁸. Deze twee kenmerken van bedrijfsopleidingen pleiten er voor de scholing van werkenden tot onderwerp van collectieve (bipartiete) of wettelijke regulering te maken. Hiernaast bestaat er voor bedrijven de verleiding om niet (meer) zelf in opleidingen te investeren, maar om via de externe arbeidsmarkt werknemers te werven die in andere bedrijven zijn opgeleid. Het tegengaan van dit soort prisonners dilemma's is eveneens een belangrijk argument voor regulering.

Bij de regulering van scholing zijn thans inhoudelijk tenminste vijf aspecten van belang¹⁵⁹.

Ten eerste is het relevant om *gemeenschappelijke standaarden en curricula* te ontwikkelen. In Nederland zijn het leerlingwezen en de opleidingen in de grafische industrie hier al langer bestaande voorbeelden van¹⁶⁰. Voor de meeste andere bedrijfsopleidingen zijn er veelal echter geen gemeenschappelijke standaarden en curricula.

Ten tweede is het relevant om de informatie over bedrijfsopleidingen in een bedrijfstak te bundelen en ter beschikking te stellen van alle belanghebbenden. *Bedrijfstakgewijze opleidingsorganisaties* kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Bestaande voorbeelden hiervan zijn het paritaire Opleidings- en Ontwikkelings (O & O-)fonds metaal- en elektro-industrie en de verschillende paritair bestuurde O & O-fondsen in de metaalnijverheid¹⁶¹. Ultimo 1989 zijn er in totaal 39 via CAO tot stand gebrachte O & O-fondsen die opleiding en scholing financieren¹⁶².

Ten derde is het belangrijk indien er bedrijfstak- of branchegewijze opleidingsorganisaties zijn om bedrijven te *binden aan deelname* hieraan. Dit belang kan zich bijvoorbeeld manifesteren indien een bedrijf van mening is dat de opleidingsorganisatie te veel noten op haar zang heeft, bijvoorbeeld omdat niet alleen functiespecifieke kwalificaties op het programma staan, maar ook meer algemeen kwalificerende kennis en vaardigheden. De scholing versterkt dan immers niet alleen de interne, maar ook de externe arbeidsmarktpositie van de deelnemers. Algemeen verbindend te verklaren CAO-afspraken en geïnformeerde vakorganisaties zijn de beste middelen om het niet deelnemen van een bedrijf aan de bedrijfstak- of branchegewijze opleidingsorganisatie tegen te gaan.

Ten vierde is het zaak dat technische, economische en organisatorische vernieuwingen hun weerslag krijgen in de curricula. Dit betekent dat de opleidings- en scholingsactiviteiten van de opleidingsorganisaties in een *voortdurende wisselwerking* met de bedrijven en branches moeten worden ontplooid. Tenslotte is het maken van *afspraken over de deelname aan scholing* belangrijk. Nu dreigt het gevaar dat er enerzijds wel veel wordt geïnvesteerd in de scholing van die werkenden die reeds een goede arbeidsmarktpositie hebben, terwijl anderzijds te weinig wordt gedaan aan in de scholing van andere groepen werknemers.

^{158]} W. Streeck, 'Notes and Issues; Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning', *Work, Employment & Society*, Vol. 3, no. 1, maart 1989.

^{159]} Vgl. W. Streeck, op. cit.

Zie ook: W. Streeck, 'Industrial Restructuring and Vocational Training: A Strategic Role for Unions?', in: W. Dercksen (ed.), *The Future of Industrial Relations in Europe*; Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR), Preliminary and background studies, V71, 's-Gravenhage, 1990.

^{160]} Zie bijv. R. Kayzel, *Opleidingsbeleid in de grafische industrie*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Voorstudie V6, november 1985.

^{161]} B. Hövels, J. Geurts, J. van Wel, *Opleidingsbeleid tussen markt en sturing*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W58, 's-Gravenhage 1989.

^{162]} CAO-afspraken 1989; op. cit., blz. 57.

Het ontwikkelen van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs zal een proces van jaren zijn. Het vroegtijdig vaststellen van een doel is hierbij zeer belangrijk. Dit kan immers een richtpunt zijn voor het actuele handelen van de betrokkenen.

Als globaal doel kan, naar de opvatting van de WRR, gedacht worden aan een samenhangend en duurzaam stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden. In het kader van zo'n stelsel zal na verloop van tijd werkenden en werkzoekenden een aantal nauw omschreven individueel opeisbare rechten moeten worden geboden. Zo'n stelsel moet mogelijkheden bieden tot het deelnemen aan scholing die spoort met de wensen en mogelijkheden van individuen; de betreffende scholing dient tegelijkertijd relevant te zijn voor de arbeidsmarktpositie van de deelnemers. Hierbij zal het in veel gevallen niet gaan om het verwerven van 'hogere' kwalificaties, maar om het verwerven van 'aanvullende' en 'nieuwe' kwalificaties. Veelal zullen deze nauw aansluiten bij de reeds aanwezige beroeps- of functiekwalificatie.

Een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs zou in de Nederlandse verhoudingen tenminste de drie volgende onderdelen dienen te bevatten.

In de eerste plaats zullen werknemers zonder een minimale startkwalificatie in de gelegenheid moeten worden gesteld deze alsnog te behalen, zoals aanbevolen door de tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt. De regering geeft hier, zoals vermeld, de voorkeur aan een doorstroomkwalificatie. Het verdient evenwel, zoals in het voorgaande gesteld, de voorkeur de keus tussen een start- of een doorstroomkwalificatie zoveel mogelijk aan de betrokkenen zelf te laten. Voorts wil het kabinet, op pragmatische gronden, een leeftijdsgrens van 27 jaar, terwijl de adviescommissie uitgaat van een levenslang recht. Daarbij is de effectuering van de overheidsverantwoordelijkheid door het kabinet afhankelijk gesteld van de budgettaire ruimte. Voor dit standpunt is veel te zeggen waar het een eerste periode betreft. Na verloop van tijd zou alsnog moeten worden bezien of het vervallen van de leeftijdsgrens van 27 jaar, evenals het vervallen van een budgettair plafond, wenselijk en financieel haalbaar is. In het kader van wederkerend onderwijs zou de mogelijkheid tot het behalen van een start-, c.q. doorstroomkwalificatie op den duur een individueel opeisbaar recht moeten worden.

De adviescommissie is voorstander van verminderde aanspraken op een werkloosheidsuitkering indien door een werknemer geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid zich een startkwalificatie te verwerven. De raad wil hierbij aantekenen dat deze sanctie in ieder geval niet moet gelden voor degenen die deze primaire opleiding niet aankunnen. Bovendien is het de vraag of deze kan worden geëffectueerd ten aanzien van werknemers die geen start-, c.q. doorstroomkwalificatie willen behalen, omdat het onderscheid tussen niet-willen en niet-kunnen niet goed zal kunnen worden vastgesteld. Terecht wordt in de kabinetsreactie gewezen op de bestaande mogelijkheden om in het kader van de werkloosheidsregelingen sancties toe te passen, overigens zonder erop in te gaan dat deze in de praktijk nog zelden worden toegepast.

Behalve werkenden zouden naar de opvatting van de raad ook werklozen en herintreedsters het recht moeten krijgen om zich een startkwalificatie te verwerven. Dit betekent dat zij hiermee ook het recht moeten krijgen op een leerarbeidsovereenkomst. Het mogelijk maken van zo'n recht vereist dat bedrijven en instellingen zich hiervoor garant stellen. Bij dit laatste komt de overheid als werkgever in beeld.

Het tweede onderdeel van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs is dat werklozen en herintreedsters die reeds beschikken over een startkwalificatie, of die zich anderszins denken te kunnen kwalificeren, mogelijkheden krijgen om die opleidingen of cursussen te volgen die uitzicht bieden op werk. Uiteraard zal scholing niet voor alle werklozen het (eerst) aangewezen middel zijn om een (r)entree in het arbeidsproces mogelijk te maken. Voor sommigen ligt een werkervaringsplaats of een 'beschutte' arbeidsplaats (arbeids-

pool, WSW) meer voor de hand, terwijl ook langs de weg van maatregelen met betrekking tot het minimumloon geleidelijk meer arbeidsplaatsen ter beschikking kunnen komen voor niet of moeilijk schoolbare werkzoekenden. Voorts verdient het aanbeveling om ook ten aanzien van AAW-/WAO-uitkeringsgerechtigden en langdurig ziekwetgerechtigden, uiteraard voorzover zij in staat zijn arbeid te verrichten, een activerend arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen. Naast scholing in het kader van de arbeidsvoorziening is dan scholing geboden die speciaal voor gehandicapten is ontwikkeld (zie verder hoofdstuk 5.3).

Het derde onderdeel van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs is dat voor alle (of een substantieel deel van de) werknemers op één of meerdere momenten gedurende de loopbaan de mogelijkheid bestaat om met behoud van loon en/of arbeidsplaats de arbeid voor een bepaalde duur te onderbreken voor beroepsgerichte om- of bijscholing. Hierbij heeft het toekennen van individueel opeisbare rechten de voorkeur. De inhoud van dit recht is te omschrijven in de betreffende collectieve arbeidsovereenkomsten. De aanduidingen 'op meerdere momenten' en, 'voor een bepaalde duur' zijn in dit verband met opzet algemeen geformuleerd, omdat wederkerend onderwijs verschillende vormen kan hebben en ook niet uniform geregeld hoeft te zijn – zelfs niet in één bedrijf of bedrijfstak. Voorts is gesproken van 'met behoud van loon en/of arbeidsplaats' omdat voor de ene werknemer een kort aaneengesloten educatief verlof of een wekelijkse scholings(mid)dag relevant kan zijn, terwijl een ander met het oog op verdere studie, wellicht geheel of gedeeltelijk voor eigen rekening, een langduriger onderbreking van de loopbaan ambieert.

Er zijn verschillende vormen mogelijk voor het bedrijfstak-, branche- of ondernemingsgewijs gestalte geven aan beroepsgericht wederkerend onderwijs. Belangrijke punten bij de collectieve onderhandelingen hierover kunnen in de volgende vragen worden samengevat:

- is de tijdsinvestering voor rekening van de werkgever, de werknemer, of beide?
 - om hoeveel uren, c.q. dagen per jaar gaat het?
 - komen adv-dagen (al dan niet verplicht en al dan niet met een bonificatie) voor omzetting tot scholingsdagen in aanmerking?
 - welke is de verhouding tussen de vergoeding van (de overige) scholingskosten door de werkgever en de eigen bijdragen van werknemers? Eigen bijdragen kunnen bevorderen dat scholing niet alleen door werkgevers, maar ook door werknemers als een investering wordt beschouwd in het behouden van hun baan of het verbeteren van hun positie;
 - welke cursussen en opleidingstrajecten komen in aanmerking; alleen beroepsgerichte scholing, of ook basiseducatie en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs?
 - in welke mate zal er van keuzevrijheid uit het scholingsaanbod sprake zijn? Uitersten daarbij zijn volledige keuzevrijheid van de werknemer, respectievelijk van de werkgever.
 - welke spaarvorm komt er, dat wil zeggen op welke wijze kunnen de scholingsrechten worden opgebouwd?
 - wordt voltooiing van opleidingen of cursussen gehonoreerd met functie-, loon- of salarisverhoging?
 - komen er afspraken over vervanging?
 - in welke mate krijgen werklozen en herintreedsters toegang tot de bedrijfsopleidingen en op welke wijze worden zij geselecteerd?
- Andere punten van onderhandeling zijn gedeeltelijk hiervoor al genoemd en betreffen:
- het (doen) ontwikkelen van standaarden en curricula;
 - de opzet van een bedrijfstak- of branchegewijze opleidingsorganisatie of andere vormen van informatievoorziening;
 - het bij de tijd houden van het opleidingsaanbod.

Een belangrijk middel om te komen tot een bedrijfstak- of branchegewijs stelsel van wederkerend onderwijs is een 'bedrijfstakcatalogus', waarin het voor de bedrijfstak of branche relevante scholingsaanbod op het terrein van de beroepsgerichte opleidingen en de om- en bijscholing is bijeengebracht. Het voordeel hiervan is evident. Bedrijven weten zo wat er voor scholingsmogelijkheden zijn en bedrijven kunnen zich soms aansluiten bij de interne bedrijfsopleidingen van andere bedrijven in (of wellicht ook buiten) de bedrijfstak. Bedrijfstakcatalogi kunnen een aanknopingspunt bieden om tot erkenning van bepaalde opleidingen te komen in de vorm van geaccepteerde curricula en certificaten. Het voordeel van certificaten is dat de opleidingen makkelijker op waarde kunnen worden beoordeeld. Curricula vormen een aanknopingspunt voor het streven om 'overspecialisatie' en een te sterke nadruk op bedrijfs- of functiegerichte kwalificatie tegen te gaan. Bij het ontwikkelen van curricula en het vaststellen van certificaten is naast de inbreng van werkgevers en werknemers ook een professionele, onderwijskundige inbreng noodzakelijk. De overheid, c.q. de arbeidsvoorzieningsorganisatie kan op dit punt stimulerend en faciliterend optreden. Een belangrijk aanknopingspunt hierbij vormt de Stimuleringsregeling Scholing van Werkenden in het Bedrijfsleven.

De bovengenoemde regeling is in 1989 in het kader van het beleid gericht op het midden- en kleinbedrijf afgekondigd. Ondernemersorganisaties en samenwerkingsverbanden van ondernemers en werknemers in branches die voor meer dan 50 procent uit midden- en kleinbedrijven (MKB) bestaan, kunnen op grond van deze regeling 50 procent subsidie krijgen voor het opzetten van scholingsprojecten. Voor subsidie komt het volgende in aanmerking:

- het ontwikkelen en verbeteren van organisatorische voorzieningen in een branche waarmee de behoefte aan scholing kan worden geïnventariseerd en vervolgens aangepakt;
- het opstellen van scholingsactieplannen voor een branche;
- het ontwikkelen en testen van cursussen;
- het onder de aandacht brengen van het scholingsaanbod binnen een branche, door bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne of het verspreiden van een scholingscatalogus.

Het maximale subsidiebedrag is f 500.000,-. Recentelijk is het subsidiepercentage voor het eerste en tweede traject verhoogd van 50 procent tot 75 procent¹⁶³. Om voor subsidie in aanmerking te komen, geldt dat bedrijven met minder dan tien werknemers in voldoende mate door de activiteiten moeten worden bereikt.

Gelet op de eerder genoemde motieven, acht de raad het gewenst indien beroepsgericht wederkerend onderwijs in alle bedrijfstakken en branches van de Nederlandse economie tot stand komt. Een uitbreiding van de Stimuleringsregeling Scholing van Werkenden in het Bedrijfsleven kan dit bevorderen. Deze regeling biedt immers vooral een tegemoetkoming in de aanloopkosten van bedrijfstak- of branchegewijze scholing. De regeling zou dan moeten worden uitgebreid tot alle bedrijfstakken en branches, waaronder die in de gepremieerde en gesubsidieerde sector. De huidige restrictie tot bedrijfstakken of branches die voor meer dan 50 procent uit MKB-bedrijven bestaan kan dan dus vervallen. Uiteraard dient een bedrijfstak of branche niet zo te worden gedefinieerd dat er slechts één of een zeer klein aantal bedrijven toe behoren.

Het is aanbevelingswaardig in een herziene regeling expliciet het ontwikkelen van curricula en certificaten te noemen. Verder zou, anders dan in de huidige regeling, deelname van een of meer werknemersorganisaties aan de activiteiten voorwaarde voor subsidieverlening moeten zijn. De reden hiervan is dat het ontwikkelen van een bedrijfstakgewijs stelsel van wederkerend onderwijs niet alleen samenwerking van werkgevers en werknemers vereist, maar dat in dit proces tevens belangentegenstellingen moeten worden overbrugd.

¹⁶³] Staatscourant 153; 9 augustus 1990.

In aansluiting op het voorgaande valt het aan te bevelen dat in alle bedrijfstakken of branches een *plan van actie* met betrekking tot opleidingen en beroepsgerichte scholing wordt opgesteld. De inhoud hiervan kan bestaan uit het initiëren van een bedrijfstak- of branchefonds (zo nog niet aanwezig) met een klein bureau, het inventariseren van het opleidings- en scholingsaanbod, het vaststellen van lacunes en doublures hierin, het onderzoeken hoe bedrijven het beste kunnen worden ondersteund bij hun scholingsinspanningen¹⁶⁴ en het voorbereiden van stappen om op afzienbare termijn tot afspraken over beroepsgericht wederkerend onderwijs in de bedrijfstak of branche te komen.

Op centraal niveau zouden de voortgang en resultaten van initiatieven met betrekking tot beroepsgericht wederkerend onderwijs moeten worden 'gemonitord'. Zo kan informatie worden verzameld over de voortgang van het proces in de verschillende bedrijfstakken en branches. Tevens kan zo duidelijk worden in welke sectoren geen of weinig initiatieven worden ondernomen. Via zo'n monitor kunnen bedrijfstak- of branche-organisaties tevens de informatie krijgen om van elkaar te leren. Deze monitorfunctie kan worden ondergebracht bij het CBA of de SER.

Een wettelijke maatregel kan in de toekomst het sluitstuk vormen van het beroepsgerichte wederkerend onderwijs zoals dat via de collectieve onderhandelingen gestalte krijgt. De meerwaarde van een wettelijke regeling ten opzichte van CAO-afspraken kan zijn dat ook het niet-CAO-gebied ermee wordt bestreken, evenals die bedrijven en instellingen voor welke de betreffende CAO's geen afspraken bevatten over beroepsgericht wederkerend onderwijs. Een wettelijke regeling kan bovendien het optreden van prisoner's dilemma's met betrekking tot het investeren in opleidingen en scholing tegengaan. Tevens kan een wettelijke regeling bijdragen aan het verminderen van de conjuncturele kwetsbaarheid van beroepsgericht wederkerend onderwijs. Zoals reeds is gebleken in het verleden is dit gevaar niet denkbeeldig.

4.4.3 Ouderschaps- en verzorgingsverlof

Vrouwen onderbreken vaak tijdelijk hun loopbaan om voor jonge kinderen te zorgen. Vooral als er zeer jonge kinderen te verzorgen zijn levert beroepsarbeid vaak onoverkomelijke problemen op. Van de vrouwen die tussen 1985 en 1987 werk hadden bij het begin van de zwangerschap van het eerste kind bleef slechts 13 procent evenveel of meer uren werken; 65 procent stopte geheel. Het aantal vrouwen dat geheel stopt met werken is in de loop van de jaren '80 aanzienlijk gedaald¹⁶⁵. Ondanks het hoge aantal uittreeders heeft circa 30 procent van de gehuwde en samenwonende vrouwen met kinderen onder de 12 jaar nu betaald werk, zij het dat het vaak gaat om kleine deeltijdbanen.

Het terugkeren op de arbeidsmarkt is in veel gevallen moeilijk. Een verouderde opleiding en gebrek aan recente werkervaring vormen een handicap, die zwaarder weegt naarmate de onderbreking van de beroepsloopbaan langer geduurd heeft. De problemen van herintredende vrouwen zijn zodanig, dat het voorgenomen tijdelijk terugtreden in de praktijk vaak blijvend is. Ouderschapsverlof en verzorgingsverlof kunnen ertoe bijdragen dat de band met de arbeidsmarkt, ook bij de verzorging van jonge kinderen, behouden blijft. Op deze manier kunnen beide, afhankelijk van de kwaliteit van de regelingen, een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen stimuleren.

Onder ouderschapsverlof (betaald of onbetaald) wordt verstaan de mogelijk-

¹⁶⁴] Uit onderzoek is de behoefte aan ondersteuning van bedrijven bij hun scholingsinspanningen gebleken. Zie: R.A. Wong, E.C. Siegerist, *Schoolbaarheid; De resultaten van een oriënterend onderzoek naar de schoolbaarheid van werknemers en wat daarbij voor werkgevers en werknemers van belang kan zijn*; OSA-Werkdocument W67, 's-Gravenhage 1989.

¹⁶⁵] CBS, 'Onderzoek gezinsvorming, eerste resultaten'; in: *Maandstatistiek Bevolking*; 1988, nr. 11, blz. 46-47.

heid om terwille van de verzorging van jonge kinderen het werk voor langere tijd te onderbreken of te reduceren in omvang. Ouderschapsverlof kan met name in kleine bedrijven tot organisatorische problemen leiden. Deze hoeven echter niet onoverkomelijk te zijn. Bovendien levert ook het ontslag van een werknemer vanwege het ontbreken van ouderschapsverlof problemen op. Geruime tijd voor het ingaan van het ouderschapsverlof kunnen door werkgever en werknemer afspraken worden gemaakt over de invulling ervan. Hierdoor bestaat de mogelijkheid de verlofganger tijdelijk te vervangen of om anderszins te anticiperen op de verminderde inzetbaarheid. Van ouderschapsverlof mag dan ook een beperkt positief effect op de werkgelegenheid verwacht worden als gevolg van vervanging. In dit opzicht is ouderschapsverlof vergelijkbaar met (langdurig) scholingsverlof. Belangrijker is echter het effect op het toekomstige arbeidsaanbod van de verlofganger.

Onder verzorgingsverlof wordt de mogelijkheid verstaan om incidenteel te verzuimen in verband met ziekte van kinderen of anderen. Bij verzorgingsverlof kunnen wel problemen in de organisatie ontstaan, omdat op dit verlof niet geanticipeerd kan worden. Dit geldt overigens ook voor het beroep op de Ziektewet. Om deze reden zal in de regel ook geen vervanging mogelijk zijn. Verzorgingsverlof heeft daarom geen invloed op de werkgelegenheid; ook valt niet te verwachten dat werknemers hun arbeidsaanbod als zodanig zullen laten afhangen van de mogelijkheden voor verzorgingsverlof. Het effect op de arbeidsparticipatie is daarom hooguit beperkt.

Voorzieningen voor kinderopvang en ouderschapsverlof hangen onderling sterk samen. Beide zijn van belang voor de arbeidsparticipatie van beide partners in een huishouden. Tot op zekere hoogte zijn kinderopvang en ouderschapsverlof substitueerbaar. Wanneer voldoende kwalitatief goede kinderopvang beschikbaar is, zal een aantal ouders afzien van het opnemen van ouderschapsverlof. Omgekeerd kan een goed ontwikkeld systeem voor ouderschapsverlof de vraag naar kinderopvangvoorzieningen verminderen. Ouderschapsverlof zal vooral worden opgenomen gedurende de babyfase. De kinderopvang kan zich hierdoor meer specialiseren in de opvang van peuters, kleuters en schoolgaande kinderen.

Ouderschapsverlof ligt in het verlengde van het zwangerschaps- en bevallingsverlof van de moeder. Dit laatste wordt voor 100 procent doorbetaald via de Ziektewet. Het tot voor kort bestaande bevallingsverlof van 6 weken bleek in de praktijk te kort. Minder dan de helft van de vrouwen die na de bevalling bleven werken hervatte het werk onmiddellijk na het bevallingsverlof. Gemiddeld duurde het in 1984/1985 circa 10 weken voordat moeders weer aan het werk gingen¹⁶⁶. Onlangs is de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof met vier weken verlengd, zodat de totale duur nu komt op 16 weken. Daarvan zijn 4 tot 6 weken bedoeld als zwangerschapsverlof¹⁶⁷. Mede door de flexibilisering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof is nu een bevallingsverlof van 12 weken mogelijk. Hiermee heeft Nederland de bestaande achterstand ten opzichte van omringende landen gedeeltelijk ingelopen. De totale duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof is internationaal vergeleken nog aan de korte kant. De volledige betaling is daarentegen exceptioneel. Het feit dat door de flexibilisering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof sommige vrouwen een zeer kort zwangerschapsverlof opnemen, kan overigens leiden tot een overbelasting in de zwangerschapsperiode¹⁶⁸.

¹⁶⁶] R.J. van Amstel, 'De regelgeving rond zwangerschap, jong moederschap en arbeid: de lengte van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het geven van borstvoeding in combinatie met betaalde arbeid'; *Sociaal Maandblad Arbeid*; mei 1988, blz. 389-400.

¹⁶⁷] Wijziging Ziektewet; Tweede kamer, 1988-1989, 21106, nr. 3, nr. 9.

¹⁶⁸] G. Kleiverda en B. Smulders, 'Een flexibel zwangerschapsverlof: een zogenaamd aantrekkelijk lokkertje'; *Tijdschrift voor verloskundigen*; september 1989, blz. 288-291.

In 1981 hebben de minister van Sociale Zaken en de staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk adviezen gevraagd aan de Emancipatieraad en de SER over een wettelijke basisvoorziening voor ouderschapsverlof en verzorgingsverlof.

In het advies van 1983 van de Emancipatieraad wordt de nadruk gelegd op de wenselijkheid van een gelijke verdeling van beroepstaken en zorgtaken over vrouwen en mannen. Vanuit dit perspectief wordt gekozen voor een niet overdraagbaar deeltijdverlof voor elke ouder, waarbij de arbeidstijd kan worden teruggebracht tot 20 uur per week. Gedurende het eerste jaar zou 50 procent van het gedeelde inkomen moeten worden betaald als 'inkomensachteruitgangsgewenningsbijdrage'. Deze zou moeten worden bekostigd uit een werknemersverzekering of uit de collectieve middelen¹⁶⁹. Eveneens in 1983 bracht de SER een verdeeld advies uit over ouderschapsverlof. Een deel van de SER oordeelde dat ouders de eerst verantwoordelijken zijn voor het oplossen van eventuele knelpunten die ontstaan door persoonlijke keuzen. Dit deel verwachtte dat de behoefte aan ouderschapsverlof beperkt zal zijn omdat werknemers kunnen opteren voor een deeltijdbaan. Voorzover er sprake zou zijn van een maatschappelijke verantwoordelijkheid zou het primaat voor het tot stand brengen van regelingen moeten liggen bij de sociale partners. Een ander deel van de SER zag wel een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de overheid op dit terrein. Dit deel gaf de voorkeur aan een wettelijke regeling. Regelingen bij CAO kunnen, aldus dit deel van de SER, niet verzekeren dat alle werknemers een beroep op ouderschapsverlof kunnen doen, aangezien niet alle werknemers onder een CAO vallen. De bereidheid om regelingen tot stand te brengen zou bovendien te veel afhangen van de specifieke positie van een bedrijfstak, waardoor de bestaande segregatie naar sekse op de arbeidsmarkt zou kunnen worden versterkt. Dit deel van de SER koos hierom voor een basisvoorziening in de vorm van een wettelijk recht op onbetaald verlof¹⁷⁰.

In het Beleidsplan Emancipatie wordt gesteld dat de problemen bij de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid tot nu toe te vaak worden gezien als individuele vraagstukken en te weinig als iets dat samenhangt met de maatschappelijke context. Ouderschapsverlof wordt hierbij aangegeven als een van de beleidsmogelijkheden¹⁷¹.

De erkenning dat zorg voor kinderen een legitieme reden is voor een langer durende onderbreking van de beroepsloopbaan, is voor het eerst formeel opgenomen in de nieuwe Werkloosheidswet. Bij de criteria die bepalen of iemand voor een verlengde uitkering in aanmerking komt (de zogenoemde '3 uit 5' eis) tellen ook de jaren die besteed zijn aan zorgarbeid mee als onderdeel van het arbeidsverleden. Er is hier dus gebroken met het uitgangspunt dat zorg voor kinderen uitsluitend een individuele verantwoordelijkheid is.

Per 1 januari 1991 is een wettelijke regeling voor *onbetaald* ouderschapsverlof van kracht. Zij voorziet in een deeltijdverlof, waarbij een werknemer gedurende 6 maanden de overeengekomen werktijd tot 20 uur per week kan verminderen. Hiermee wordt beoogd om de band van de werknemer met het arbeidsproces zo goed mogelijk in stand te houden. Tegelijk kunnen ouders door het deeltijdverlof ervaring opdoen met de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid. Gestreefd is naar een regeling die zo weinig mogelijk belasting oplevert voor het bedrijfsleven en de collectieve sector¹⁷².

Op emancipatorische gronden is ervoor gekozen het recht op ouderschapsverlof aan beide ouders toe te kennen, en wel zodanig dat het verlof niet overdraag-

¹⁶⁹] Emancipatieraad, *Zorg en beroepsarbeid; advies over verlofregelingen voor de zorg van kinderen en anderen, kinderopvang en arbeidstijdverkorting*; advies nr. 83/19, 's-Gravenhage, 1983.

¹⁷⁰] Sociaal-Economische Raad, *Advies combinatie ouderschaps- en beroepstaken*; advies nr. 83/20, 's-Gravenhage, 1983.

¹⁷¹] Beleidsplan Emancipatie; Tweede Kamer, 1984-1985, 19052, nr. 1 en 2, blz. 24.

¹⁷²] Regelen betreffende de aanspraak op ouderschapsverlof (Wet op het ouderschapsverlof); Tweede kamer, 1987-1988, 20528, nr. 3.

baar is. Overdraagbaarheid van rechten stimuleert een specialisatie in betaalde en onbetaalde arbeid en werkt daardoor in het nadeel van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Daarnaast zouden bedrijven en instanties met een overwegend vrouwelijk werknemersbestand geconfronteerd worden met een onevenredig beroep op ouderschapsverlof.

Een wettelijke regeling met betrekking tot het ouderschapsverlof biedt voordelen boven uitsluitend collectieve afspraken. Zo'n regeling geldt immers voor alle werknemers, ook degenen die niet onder een CAO vallen. Bovendien kan een eenzijdige personeelssamenstelling in bedrijfstakken ertoe leiden dat de behoefte aan voorzieningen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid te weinig gevoeld wordt, waardoor ook binnen het werkingsgebied van de CAO's belangrijke witte plekken zouden kunnen overblijven.

Bij het indienen van de wet is geschat, dat jaarlijks circa 40.000 werknemers van de regeling gebruik maken. Deze schatting is gebaseerd op enquête-onderzoek en met de nodige onzekerheid omgeven, aangezien respondenten geen volledig beeld hadden van de regeling waarvan ze te kennen gaven er al dan niet gebruik van te zullen maken.

De wettelijke regeling voor het ouderschapsverlof is bedoeld als een minimumvoorziening, waarbij het wenselijk is dat de sociale partners in CAO's verdergaande afspraken vastleggen. De sociale partners benadrukken steeds dat regelingen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid, waar nodig, het beste in CAO's tot stand kunnen komen. Om die reden geven zij de voorkeur aan een weinig vergaande algemene regeling, die alleen van toepassing is wanneer geen CAO-afspraken op dit terrein bestaan. Met name verzetten zij zich tegen de in het wetsvoorstel voorgestelde keuzevrijheid van werknemers tussen de in de CAO overeengekomen regeling en de algemene basisregeling voor ouderschapsverlof. Deze vrijheid zou de betekenis van de CAO ondermijnen en averechts uitwerken op de inzet om tot eigen, meer op de specifieke situatie toegesneden CAO-afspraken te komen¹⁷³. Tot voor kort was ouderschapsverlof in de CAO een onbekend verschijnsel. In verschillende CAO's zijn echter inmiddels regelingen voor ouderschapsverlof overeengekomen¹⁷⁴.

Binnen de overheidssector is sinds 1989 een regeling voor *betaald* ouderschapsverlof tot stand gekomen. Gedurende een half jaar kan de werkne(e)m(st)er voor maximaal de helft van de normale werktijd ouderschapsverlof opnemen. Over de verlofuren wordt 75 procent van de bezoldiging doorbetaald¹⁷⁵. De inkomensderving vanwege het verlof blijft daardoor beperkt tot maximaal 12,5 procent van het bruto inkomen. Het verlof kan worden opgenomen tot het kind vier jaar is. De ambtenaar moet langer dan een jaar in dienst zijn en minstens 16 uur per week werken, zodat het verlof minimaal acht uur per week bedraagt. Wanneer beide ouders bij het Rijk werken, kunnen zij beiden een half jaar ouderschapsverlof opnemen. Provincies en gemeenten hebben een vergelijkbare regeling.

¹⁷³] Stichting van de Arbeid, *Nota vrouw en arbeid*; 's-Gravenhage, maart 1990.

¹⁷⁴] Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *CAO-afspraken 1989*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1990.

¹⁷⁵] Algemeen Rijksambtenarenreglement, art. 33g. Staatsblad 422, 1989.

De voorzieningen voor ouderschapsverlof in ons omringende landen lopen uiteen¹⁷⁶. Omdat enerzijds ouderschapsverlof en anderzijds zwangerschaps- en bevallingsverlof onderling samenhangen, wordt in het onderstaande aan beide aandacht besteed.

Zweden en Denemarken kennen een betaald ouderschapsverlof. De betaling is gekoppeld aan het gedeerde inkomen. In Zweden is de hoge arbeidsparticipatiegraad onder meer mogelijk door de uitgebreide voorzieningen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid. Daarbij ligt voor jonge kinderen de nadruk op ouderschapsverlof, terwijl voor oudere kinderen als beleidsdoelstelling geldt, dat in 1991 elk kind van 18 maanden en ouder recht moet kunnen doen gelden op een kinderopvangplaats. Eveneens vanaf 1991 krijgen ouders voor elk kind een recht op 540 dagen betaald ouderschapsverlof, waarvan een deel vrij tussen de ouders verdeeld kan worden. De betaling ligt op 90 procent van het gedeerde inkomen. Het ouderschapsverlof is geregeld via een volksverzekering. Afgezien van het feit dat het in Zweden om een algemene regeling gaat, waarbij het recht op verlof wordt gekoppeld aan het kind, is de inkomensderving van de werknemer die verlof opneemt vergelijkbaar met de inkomensderving in de Nederlandse ambtenarenregeling; de duur van het verlof is echter ongeveer 4 maal langer. In Denemarken bestaat gedurende 28 weken een financiële compensatie van 90 procent van het gedeerde inkomen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof. Een tweede groep landen betaalt bij het ouderschapsverlof een lage of geen uitkering. In de Bondsrepubliek Duitsland bestaat voor 10 maanden recht op ouderschapsverlof dat betaald wordt met een basisuitkering van DM 600 (1987) per maand. CAO's, vooral bij grote bedrijven, bevatten soms aanvullende regelingen. Ambtenaren hebben recht op een onbetaald verlof. Daarnaast zijn er 5 betaalde verlofdagen per jaar in verband met ziekte van kinderen beneden de 8 jaar. Frankrijk kent een ouderschapsverlof voor de duur van 2 jaar. Dit wordt echter alleen betaald wanneer er 3 of meer kinderen zijn. Italië en Griekenland hebben beide een ouderschapsverlof van 6 maanden voor beide ouders samen. In Italië wordt daarbij 30 procent van het loon doorbetaald. Portugal heeft een onbetaald ouderschapsverlof voor kinderen tot 2 jaar. Een derde groep landen heeft weliswaar geen ouderschapsverlof als zodanig, maar wel andere regelingen die daarvoor in de plaats kunnen treden.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat een betrekkelijk lang bevallingsverlof (29 weken, inclusief 11 weken zwangerschapsverlof). Dit verlof wordt voor een deel met 90 procent van het gedeerde inkomen betaald, voor een ander deel met een voor ieder gelijke uitkering. Ook België heeft geen ouderschapsverlof, maar wel sinds 1985 een voorziening voor een arbeidsonderbreking van maximaal een jaar wegens gezins- en persoonlijke omstandigheden, met het recht van terugkeer in de oude baan. De uitkering is laag en niet gerelateerd aan het loon.

Spanje, Luxemburg en Ierland hebben tenslotte in het geheel geen voorziening voor ouderschapsverlof, zij het dat Luxemburg een regeling in voorbereiding heeft.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland wat betreft de wettelijke regeling ouderschapsverlof een aanzienlijke achterstand behoudt op de voorzieningen zoals die op dit terrein in verschillende andere Europese landen gelden.

¹⁷⁶] A. Phillips en P. Moss, *Who cares for Europe's children? The short report of the European Childcare Network*; Commission of the European Communities, Directorate-General Employment, Social Affairs and Education, 1988.

E. Näsman, *The importance of family policy for fathers' care of their children*; paper voor het seminar 'Men as carers for children', Glasgow, mei 1990.

Verslag van een werkbezoek aan Zweden en Denemarken; Tweede kamer, 1988-1989, 20906, nr. 1, blz. 18.

D. Pol en M. van IJzendoorn, *Over de grenzen van meisjesbeleid; een conferentie over meisjesbeleid in internationaal perspectief*; Raad voor het Jeugdbeleid, Amsterdam, 1989.

M. Bruyn-Hundt en D. van der Linden, *De invloed van materiële prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W65, 's-Gravenhage, 1989, blz. 114 e.v.

De Nederlandse voorzieningen voor zwangerschaps- en bevallingsverlof staan daarentegen op een hoog niveau qua financiële vergoeding; de lengte van het verlof is slechts matig.

De raad is voornemens te onderzoeken of een betaald ouderschapsverlof, als aanvulling op het wettelijk geregelde onbetaalde ouderschapsverlof, een bijdrage kan leveren aan de arbeidsparticipatie van vrouwen, evenals aan het saldo van de arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen. In plaats van een algemeen recht op onbetaald ouderschapsverlof zou dan een recht kunnen ontstaan op betaald ouderschapsverlof. Ook de betaling zou zo een algemene basisvoorziening kunnen worden.

De redenen voor dit onderzoek zijn dat betaald ouderschapsverlof, veel meer nog dan onbetaald ouderschapsverlof, bevorderlijk zou kunnen zijn voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Immers, het geeft vrouwen de mogelijkheid om economische zelfstandigheid en het verzorgen van kinderen te combineren. Het lijkt een extra aanmoediging te vormen voor vrouwen om, juist in een periode waarin dit problemen oplevert, hun band met de arbeidsmarkt niet op te geven. Verder mag verwacht worden dat vooral mannen het gebruik van ouderschapsverlof zullen laten afhangen van een eventuele betaling ervan. Wanneer ook mannen van (betaald) ouderschapsverlof gebruik maken, nemen zij daarmee een deel van de verantwoordelijkheid voor de verzorging van jonge kinderen over; zo vergroten ze de participatiemogelijkheden van hun partners.

De gedachten met betrekking tot betaald ouderschapsverlof gaan uit naar een voor ieder gelijke vergoeding uit de algemene middelen. De vergoeding kan worden gerelateerd aan het minimumuurloon, naar rato van het aantal opgenomen verlofuren. Een alternatief voor zo'n algemene basisvoorziening is een aan het inkomen gerelateerde vergoeding. In dit laatste geval ligt de nadruk op het verzekeringskarakter van de voorziening, zodat financiering uit een premie op het arbeidsinkomen het meest voor de hand ligt.

De kosten van betaald ouderschapsverlof in de vorm van de hiervoor bedoelde basisvoorziening (incl. de aan het minimumuurloon gerelateerde vergoeding) lijken vooralsnog niet prohibitief. Wanneer het gebruik van het betaalde ouderschapsverlof hetzelfde is als het verwachte gebruik van het recht op onbetaald ouderschapsverlof, kost dit volgens een eerste ruwe schatting circa 65 miljoen gulden. Indien iedereen die voor betaald ouderschapsverlof in aanmerking komt van dit recht gebruik maakt kost dit circa 500 miljoen gulden¹⁷⁷. In de praktijk zullen de aanspraken op betaald ouderschapsverlof mede afhangen van de kwaliteit van mogelijke aanvullende regeling in CAO's. De financiering van een eventueel betaald ouderschapsverlof is mogelijk op basis van een deel van de opbrengsten die voortvloeien uit de in hoofdstuk 5 van dit rapport aanbevolen afschaffing van de overdraagbare basisaftrek. Naast kosten zijn er ook baten verbonden aan betaald ouderschapsverlof. Naarmate het effect heeft op de arbeidsparticipatie nemen de belasting- en premie-inkosten toe, terwijl het beroep op overdrachtsuitkeringen kan afnemen. Evenals het onbetaalde ouderschapsverlof volgens de nieuwe wettelijke regeling zou de nader te onderzoeken mogelijkheid van betaald ouderschapsverlof uitsluitend deeltijdverlof moeten betreffen. Deeltijdverlof wil zeggen dat tijdens de verlofperiode nog tenminste 20 uur per week gewerkt wordt. Oneigenlijk gebruik, in de zin dat vrouwen zo'n verlof gebruiken als opstap naar full-time moederschap, ligt anders dan bij het voltijds zwangerschaps- en bevallingsverlof bij een deeltijdverlof niet voor de hand.

¹⁷⁷] Gegevens voor deze berekening zijn ontleend aan: Regelen betreffende de aanspraak op ouderschapsverlof, op. cit.

Naast het ouderschapsverlof is een verlofmogelijkheid bij plotselinge ziekte van kinderen te overwegen. Scholen bieden in deze situatie geen mogelijkheden. Ook is de opvang van zieke kinderen in bijvoorbeeld een kinderdagverblijf problematisch.

De Emancipatieraad adviseerde in dit verband een betaalde verlofmogelijkheid voor alle werkenden in verband met zorgtaken. Dit verlof zou in de plaats moeten komen van het verlof dat in de meeste CAO's gangbaar is voor doktersbezoek, familie-omstandigheden en dergelijke. Als startpunt koos de Emancipatieraad een betaald verlof van 10 dagen per jaar; later zou dit verlof verder moeten worden uitgebreid tot bijvoorbeeld 20 dagen per jaar¹⁷⁸.

De SER adviseerde in 1983 verdeeld over zowel het verzorgingsverlof als het ouderschapsverlof. Een deel van de SER oordeelde dat knelpunten bij de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid in de praktijk worden opgelost in overleg tussen werkgever en werknemer, terwijl daarnaast gebruik kan worden gemaakt van vakantie- en snipperdagen. Een ander deel van de SER meende dat een algemene regeling voor een onbetaald calamiteitenverlof wel wenselijk is¹⁷⁹.

De mogelijkheid om gedurende een jaar een maximaal vast te stellen aantal verlofdagen op te nemen in geval van ziekte van kinderen hoeft niet tot een veel hoger arbeidsverzuim te leiden, maar kan desondanks in noodgevallen uitkomst bieden. Hierbij moet worden bedacht dat de dwingendheid van het probleem, met of zonder regeling, vaak toch tot verzuim leidt, bijvoorbeeld via een oneigenlijk beroep op de Ziektewet. Verwacht mag daarom worden dat in het overleg tussen werkgevers en werknemers oplossingen gevonden kunnen worden die op de specifieke situatie van de werknemer en het bedrijf zijn afgestemd. In het CAO-overleg bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid om tot een uitruil te komen tussen vrije dagen in het kader van arbeidsduurverkorting (een voor iedereen gelijk recht op vrije tijd) en een recht op verzorgingsverlofdagen (wanneer de noodzaak zich daarvoor aandient). Dit laatste zou onder meer van betekenis kunnen zijn voor deeltijd- en voltijdwerknemers die geen vrij opneembare adv-dagen hebben.

De mogelijkheden voor het opnemen van verlofdagen in verband met onvoorziene omstandigheden bij de zorg voor kinderen zullen per bedrijf en per bedrijfstak verschillen. Een uniforme regeling is daarom minder gewenst. Het inmiddels toegenomen aantal roostervrije dagen ten gevolge van arbeidsduurverkorting biedt bij het ontbreken van CAO-afspraken over het algemeen een voldoende basis om in noodgevallen op terug te vallen. Weliswaar beschikken deeltijdwerkers over minder of geen adv-dagen, maar daar staat in veel gevallen de mogelijkheid tegenover om door middel van roosteraanpassingen op de juiste momenten vrije tijd te creëren. Incidentele ziekte van kinderen brengt bij het ontbreken van een regeling weliswaar problemen met zich mee, maar hoeft niet tot onaanvaardbare situaties te leiden.

Vanuit het oogpunt van het bevorderen van de arbeidsparticipatie zijn de argumenten voor een verzorgingsverlof niet zodanig dat een algemene basisregeling noodzakelijk te achten is. Wel is het bij een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen wenselijk dat in arbeidsorganisaties meer rekening wordt gehouden met de zorgtaken van werknemers. Minder dan vroeger kan worden aangenomen dat werknemers deze aan een afhankelijke partner kunnen overlaten. Het is daarom van belang dat de sociale partners op dit punt afspraken vastleggen in het CAO-overleg.

^{177]} Gegevens voor deze berekening zijn ontleend aan: Regelen betreffende de aanspraak op ouderschapsverlof, op. cit.

^{178]} Emancipatieraad, 1983, op. cit.

Beleidsmogelijkheden ten aanzien van groepen met een lage arbeidsparticipatie

5

5.1 Vrouwen

5.1.1 Inleiding

Het Nederlandse arbeidsbestel is nog steeds in hoge mate afgestemd op arbeidsdeelname door kostwinners¹, terwijl de verzorgende arbeid grotendeels wordt overgelaten aan afhankelijke partners, in de meeste gevallen vrouwen. Beleid gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen zal daarom rekening moeten houden met de wijze waarop de zorg zowel nu als in de toekomst gerealiseerd wordt of zal worden. Zowel in de sociale zekerheid als in de loon- en inkomstenbelasting is op een aantal plaatsen een bescherming voor het kostwinnershuishouden ingebouwd. Deze bescherming beoogt een werknemer in staat te stellen om van zijn inkomen een gezin te onderhouden, zonder dat de noodzaak ontstaat voor de partner om de arbeidsmarkt te betreden en zonder de noodzaak voor de kostwinner om een beroep te doen op aanvullende bijstandsverlening. Dit heeft een historische oorzaak. In de vorige eeuw werd de bescherming van het kostwinnershuishouden een belangrijke sociale verworvenheid. In een moderne samenleving, waar het verrichten van betaalde arbeid veel meer als positief wordt ervaren en waar behalve het kostwinnershuishouden een verscheidenheid aan leefvormen bestaat, vervalt de noodzaak tot bescherming van het kostwinnershuishouden.

De facilitering van het kostwinnershuishouden heeft echter ook een keerzijde. Wanneer de partner een eigen inkomen gaat verdienen en er dus niet langer van een kostwinnershuishouden in strikte zin sprake is, vervallen in de meeste gevallen de voordelen. Daarmee ontstaat, naast de normale marginale druk van belasting en premies, een extra afroaming van het eerste inkomen binnen een huishouden. In de praktijk wordt dat gevoeld als een 'disincentive', dat wil zeggen een extra belasting van het tweede inkomen. Als kostwinnersvoorzieningen afhankelijke partners in staat stellen zich zonder al te grote inkomensgevolgen van de arbeidsmarkt terug te trekken, dan is de keerzijde dat ook het betreden van de arbeidsmarkt zonder al te grote inkomensgevolgen zal blijven².

De arbeidsparticipatie van vrouwen wordt bovendien belemmerd door het feit dat de inrichting van het maatschappelijk leven niet op hun participatie is afgestemd. Voorzieningen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid zijn schaars in Nederland. Lange tijd zijn deze voorzieningen ook niet nodig geweest. Moeders waren immers thuis beschikbaar om kinderen op te voeden. De extra voorzieningen voor kinderopvang maakten dit mogelijk.

Bij de kostwinnersvoorzieningen gaat het zowel om heffingen als om prestaties van de overheid. Aan de heffingenkant betreft het vooral de overdracht van de basisaftrek in de inkomstenbelasting voor de alleenverdiener. In huishoudens met één inkomen (en eventueel een tweede inkomen van minder dan f 4500,-) kan de basisaftrek van de kostwinner worden opgehoogd met de ongebruikte aftrek van de afhankelijke partner. Het gevolg is dat de totale basisaftrek in een tweepersonshuishouden niet afhangt van het aantal inkomens. De basis-

¹] In dit hoofdstuk slaat de term 'kostwinnershuishouden' op huishoudens waarin één der partners geen of een zeer laag eigen inkomen heeft.

²] M. Bruyn-Hundt en D. van der Linden, *De invloed van materiële prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W65, 's-Gravenhage, 1989.

af trek van een alleenverdiener is twee maal zo hoog als die van iemand met een verdienende partner. In de praktijk kan dit worden beschouwd als een 'disincentive' indien de partner overweegt tot de arbeidsmarkt toe te treden. Bij de kostwinnersvoorzieningen die horen bij de prestaties van de overheid gaat het om een verscheidenheid aan regelingen, uitkeringen en subsidies. Het minimumloon is al in paragraaf 4.2 aan de orde geweest. De kostwinnersvoorzieningen in de uitkeringssfeer gelden voor een beperkte groep van de bevolking, maar de extra marginale druk die hier ontstaat als de partner een eigen inkomen verwerft, is aanzienlijk. De Toeslagenwet, de partnertoeslag in de AOW en de partnercomponent in de bijstandsuitkering voorzien in een extra uitkering voor het kostwinnershuishouden ongeacht de beschikbaarheid van de partner voor de arbeidsmarkt. Door het systeem van volksverzekeringen kent Nederland verder een groot aantal verzekeringen dat is losgekoppeld van de plicht tot premiebetaling. Afhankelijke partners zijn daardoor zonder meerkosten meeverzekerd. Het gaat hierbij om het ziekenfonds, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Algemene Ouderdomswet (AOW). Inkomensafhankelijke regelingen kennen doorgaans rechten en plichten toe die afhankelijk zijn van het totale inkomen in een huishouden. Verder maken inkomensafhankelijke regelingen het mogelijk dat in huishoudens met een relatief laag inkomen partners niet hoeven te werken. De huursubsidie is hiervan een belangrijk voorbeeld. De meeste pensioenregelingen tenslotte bieden een pensioen voor achterblijvende gezinsleden. Bij deze opsomming van kostwinnersvoorzieningen past de kanttekening dat inkomensafhankelijke subsidies niet zijn ingesteld met het oogmerk om kostwinnershuishoudens te bevoordelen, maar om de lagere inkomensgroepen te beschermen. De kostwinnersvoorzieningen, en daarmee de ontmoediging van arbeid van de partner, kunnen worden beschouwd als een onbedoeld neveneffect van de genoemde regelingen. De andere kostwinnersvoorzieningen – overdracht van de basisaf trek in het kader van de loon- en inkomstenbelasting, partnertoeslagen op uitkeringen, gratis meeverzekering van de partner in (volks)verzekeringen – hebben wel expliciet tot doel om kostwinnershuishoudens te ondersteunen.

Verscheidene auteurs hebben onderzocht welke bedragen gemoeid zijn met de hier genoemde kostwinnersvoorzieningen. Een precieze vaststelling is sterk afhankelijk van de gekozen definities en criteria³. De genoemde bedragen variëren van f 5600,- tot f 12.000,- per kostwinnershuishouden⁴. De zorg voor afhankelijke partners wordt dus grotendeels collectief gedragen. De keerzijde van dit zorgarrangement is dat het wegvalt wanneer een afhankelijke partner een eigen inkomen gaat verwerven. Hierdoor ontstaat een "impliciete heffing" op het partnerinkomen, welke het financiële voordeel beperkt dat een huishouden heeft wanneer de afhankelijke partner toetreedt tot de arbeidsmarkt.

Kostwinnersvoorzieningen en arbeidsparticipatie

Kostwinnersfaciliteiten kunnen naar hun functie gezien worden als een indirecte ondersteuning van ouders bij de zorg voor hun kinderen. Deze ratio kwam duidelijk naar voren bij de behandeling in de Tweede Kamer van de Toeslagenwet⁵. De jongere generatie, die na 1990 18 jaar wordt, komt niet langer voor een partnertoeslag op een loondervingsuitkering in aanmerking, tenzij de partner zorg draagt voor kinderen beneden de 12 jaar. Behoudens deze uitzondering wordt de partner geacht zelf een aandeel in het inkomen van het huishouden te verwerven.

^{3]} R.M.A. Jansweijer e.a. *Haalbaar en betaalbaar: arbeid en kindzorg na 1990*; Christine de Pisan-reeks nr. 2, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1989.

^{4]} Emancipatieraad, *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 32.

^{5]} Zie onder meer: Maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen; Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20939, nr. 1-2.

De ondersteuning van huishoudens met kinderen door middel van voorzieningen voor kostwinnershuishoudens is in de loop van de tijd steeds minder sluitend geworden. Door het kleiner worden van de gezinnen en de gestegen levensverwachting is het belang van de zogenaamde 'lege-nestfase' in de levenscyclus toegenomen⁶. Historisch gezien is dit een nieuw verschijnsel, waardoor de sociale positie van de vrouw sterk verandert. De oriëntatie op het moederschap wordt minder belangrijk. De bestaande kostwinnersvoorzieningen zijn gericht op de aanwezigheid van een afhankelijke partner, ongeacht of deze de zorg draagt voor kinderen. Daardoor komt inmiddels een groot deel van het geld dat gemoeid is met voorzieningen voor kostwinners terecht bij oudere echtparen zonder thuiswonende kinderen. Door deze voorzieningen geleidelijk om te zetten in een directe ondersteuning voor huishoudens met kinderen kan de overheid een neutralere houding aannemen tegenover de keuze voor een bepaalde leefvorm en rolverdeling. De ontmoediging van vrouwen om beroepsmatig te werken wordt hierdoor verminderd: door het wegvallen van kostwinnersvoorzieningen hebben zij meer direct voordeel van een betaalde baan. Een directe ondersteuning van ouderschap is zowel mogelijk door een verhoging van de kinderbijslag, als door voorzieningen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid. Daarbij is het van groot belang dat financiële prikkels om werk buitenshuis te zoeken gepaard gaan met het aanbieden van voorzieningen die dit ook daadwerkelijk mogelijk maken.

Bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen moet rekening worden gehouden met hun feitelijke mogelijkheden, hun arbeidservaring en de zorg voor kinderen. Grote groepen vrouwen hebben zich tot nu toe georiënteerd op de positie van afhankelijke partner en hebben vanuit die keuze, die mede door de verzorgingsarrangementen van de overheid gestimuleerd is, hun beroepsmogelijkheden verregaand verkleind.

Voor jongere vrouwen heeft de overheid echter de afgelopen jaren een beleid gericht op zelfstandigheid uitgezet. Voor een toenemend aantal vrouwen geldt dat beroepsarbeid een sleutel is tot maatschappelijke participatie. Van de jonge meisjes heeft een grote meerderheid het voornemen beroepsmatig te blijven werken.

De bescherming van het kostwinnershuishouden ontmoedigt vrouwen bij het zoeken of behouden van werk en brengt voor de overheid kosten mee; directe kosten in de sfeer van de sociale zekerheid en "opportunity kosten" in de zin van niet gerealiseerde belasting- en premie-inkomsten. Omdat de afhankelijke positie van de partner na de periode van kinderverzorging meestal blijft bestaan, zijn hiermee over de totale levenscyclus aanzienlijke bedragen gemoeid. Uitgaven daarentegen voor voorzieningen die de combinatie van ouderschap en betaalde arbeid mogelijk maken, concentreren zich in slechts enkele jaren van de levenscyclus. Het is daarom niet juist de kosten van de kostwinnersvoorzieningen in één jaar af te wegen tegen de kosten voor voorzieningen op het vlak van de combinatie van ouderschap en betaalde arbeid. Veeleer zouden beide categorieën over de gehele levenscyclus moeten worden gesommeerd. Uitgaven aan participatiebevorderende voorzieningen nu verkrijgen dan het karakter van een investering in toekomstige arbeidskracht, op dezelfde wijze als ook onderwijsuitgaven een investering zijn.

Dilemma's bij afschaffing van kostwinnersvoorzieningen

In het voorgaande is aangegeven dat het bestaan van kostwinnersvoorzieningen nadelig is voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. In hoofdstuk 3 is reeds gebleken dat het percentage traditionele kostwinnershuishoudens

⁶] G.J. Kronjee, 'Gezin, levenscyclus en sociale verandering'; *Beleid en Maatschappij*, 1989/6, blz. 322-331.

steeds kleiner wordt. Louter uit het oogpunt van arbeidsparticipatie zou het verdedigbaar kunnen zijn om de bestaande kostwinnersvoorzieningen af te schaffen. In de eerste plaats zou daarbij de aandacht gericht moeten worden op arrangementen die expliciet tot doel hebben een inkomensoverdracht tussen verschillende huishoudensvormen tot stand te brengen. Een voorbeeld hiervan is de overdracht van de basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting. Inkomensafhankelijke subsidies, zoals de huursubsidie, vertonen een grotere overlap met andere beleidsterreinen dan dat van de arbeidsparticipatie. Bij de gratis meeverzekering van afhankelijke partners in de volksverzekeringen en het ziekenfonds zou opheffing van de kostwinnersvoorzieningen betekenen dat het draagkrachtbeginsel in de financiering wordt losgelaten en het verzekeringskarakter meer naar voren komt. Afschaffing van deze kostwinnersvoorzieningen kan niet geschieden zonder nader onderzoek naar de inkomensgevolgen en de uitwerking daarvan.

Een tweede probleem bij de afschaffing van kostwinnersvoorzieningen vloeit voort uit de omvang van deze voordelen. Schattingen daarvan variëren, zoals genoemd, sterk. Volledige afschaffing van alle kostwinnersvoorzieningen heeft onaanvaardbare gevolgen voor de inkomensverdeling, speciaal op het niveau van het sociaal minimum. Daar is de werking van de kostwinnersvoorzieningen immers het meest duidelijk merkbaar. Vanwege de grote gevolgen voor de inkomensverdeling ligt volledige afschaffing van alle kostwinnersvoorzieningen niet voor de hand, hoezeer dit ook louter uit een oogpunt van bevordering van de arbeidsparticipatie gewenst zou kunnen lijken. In paragraaf 5.1.3 wordt de aandacht beperkt tot slechts één kostwinnersvoorziening, namelijk de overdracht van de basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting.

De wenselijkheid om de bescherming van het kostwinnershuishouden te handhaven voor de oudere generaties en zelfstandigheid te stimuleren voor de jongeren maakt een geleidelijke invoering van nieuwe regelingen noodzakelijk. Een mogelijkheid daartoe is het cohortsgewijs, bijvoorbeeld voor de generatie die na 1990 18 jaar wordt, afbreken van kostwinnersvoorzieningen en een gelijktijdig opbouwen van voorzieningen die het grootbrengen van kinderen op een meer directe wijze ondersteunen. Op deze wijze wordt de verdelende rechtvaardigheid tussen generaties niet verstoord: ouderen en jongeren zien elk een regelgeving tegenover zich die min of meer op hun specifieke situatie is afgestemd.

Aan een cohortsgewijze benadering zijn ook problemen verbonden. Eén probleem is de lange periode die gemoeid is met cohortsgewijze veranderingen. Verder kan het een probleem zijn indien individuele ouderen de regelingen voor jongeren prefereren. Tenslotte is het de vraag in hoeverre het stellen van leeftijds grenzen juridisch acceptabel is.

Een alternatief voor een cohortsgewijze benadering is een geleidelijke invoering van nieuwe regelgeving. Eén van de hierna te bespreken beleidsmogelijkheden betreft de individualisering van de loon- en inkomstenbelasting. De koopkrachteffecten hiervan zijn, vooral op minimumniveau, structureel zo groot, dat invoering op korte termijn onaanvaardbaar is. Door de invoering over een tiental jaren uit te spreiden kunnen de negatieve koopkrachteffecten over een langere periode worden uitgesmeerd. Bovendien zullen zij door veranderingen in de demografische en sociaaleconomische bevolkingssamenstelling voor een groot deel worden tenietgedaan.

Een tweede alternatief voor een cohortsgewijze benadering is het invoeren van genereuze overgangsregelingen. Daardoor wordt weliswaar de regelgeving enigszins gecompliceerd, maar omdat overgangsregelingen een tijdelijk karakter hebben hoeft dat geen doorslaggevend bezwaar te zijn. Het is bijvoorbeeld denkbaar om bepaalde kostwinnersvoorzieningen te handhaven voor degenen die ze al hadden, terwijl 'nieuwe gevallen' ze niet meer ontvangen.

In het vervolg van deze paragraaf komen allereerst beleidsmogelijkheden met betrekking tot kinderopvang aan de orde (paragraaf 5.1.2). In paragraaf 5.1.3 wordt een beleidsmogelijkheid, gericht op een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, uiteengezet. Het betreft een verdere individualisering van de loon- en inkomstenbelasting, in de vorm van het afschaffen van de mogelijkheid tot overdracht van de basisaftrek. Verhoging van de kinderbijslag voor de eerste twee kinderen kan de negatieve inkomensgevolgen hiervan compenseren voor huishoudens met kinderen. Verder wordt een aantal alternatieve mogelijkheden besproken, onder andere voorstellen afkomstig van de Emancipatieraad (ER) en de FNV. Tenslotte wordt onderzocht of er nog andere mogelijkheden bestaan om de 'disincentive' door de overdracht van de basisaftrek te neutraliseren, zonder dat er negatieve inkomenseffecten ontstaan voor alleenverdieners op het minimumniveau. In paragraaf 5.1.4 tenslotte komt de vraag aan de orde of vrouwen een doelgroep moeten zijn van een Wet bevordering arbeidskansen, zoals door de WRR in ander verband reeds is voorgesteld.

Alle beleidsmogelijkheden in deze paragraaf beogen een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen. Zij beogen tevens bij te dragen aan een toekomstperspectief voor jongeren, waarin de eigen verantwoordelijkheden en de eigen mogelijkheden een grote rol spelen. Te veel nog geldt nu voor jonge meisjes een dubbel toekomstperspectief, waarin ze zich enerzijds richten op werkzaamheden binnenshuis, maar waarin ze zich anderzijds moeten voorbereiden op de arbeidsmarkt.

5.1.2 Kinderopvang

Gebrek aan kinderopvang en buitenschoolse opvang is waarschijnlijk de belangrijkste drempel voor vrouwen met kinderen om deel te nemen aan het arbeidsproces⁷. Het gebrek aan kinderopvang betekende in 1987 voor 11 procent van de vrouwen die zouden willen werken of hun werktijd zouden willen uitbreiden een directe belemmering⁸. Dit tekort werd toen geschat op opvang voor tussen de 70.000 en 230.000 kinderen van nul tot vier jaar⁹. Het is waarschijnlijk dat dit tekort inmiddels verder is toegenomen, ondanks het eveneens groeiende aanbod van opvangplaatsen. Verwacht mag worden dat een groter aanbod van betaalbare voorzieningen veel vrouwen zal aanmoedigen betaald werk te zoeken.

Van oudsher is aan kinderopvang een welzijnsfunctie toegekend ten behoeve van kinderen uit "asociale gezinnen", die thuis als gevolg van huiselijke problemen onvoldoende konden worden opgevangen. De toenemende participatiegraad van vrouwen heeft er de laatste 10 à 15 jaar toe geleid dat deze welzijnsfunctie uitzondering in plaats van regel is geworden. De functie van kinderopvang en buitenschoolse opvang is geleidelijk verschoven in de richting van een arbeidsvoorziening. Kinderopvang biedt vrouwen de mogelijkheid om betaald werk te verrichten. Daarnaast wordt kinderopvang steeds meer gewaardeerd vanwege de ontplooiingsmogelijkheden van het kind in een situatie met leeftijdsgenoten die binnen het gezin steeds minder aanwezig zijn. Kinderopvang in een professionele voorziening kan kinderen stimuleren in

⁷] E. Eggink, B.M.S. van Praag, en J.P. Hop, "Een nieuwe kijk op de arbeidsparticipatie van vrouwen", *Economisch Statistische Berichten*; 1 augustus 1990, 75e jaargang nr. 3768, blz. 704-707.

⁸] Van de voorzieningen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid kunnen en zullen zowel vrouwen als mannen gebruik maken. In de meeste gevallen zullen mannen echter alleen dan gebruik maken van deze voorzieningen wanneer ze hetzij een werkende partner hebben, hetzij alleenstaande ouder zijn, welke laatste groep betrekkelijk klein is. Daarnaast blijkt in de praktijk dat vrouwen hun arbeidsparticipatie laten afhangen van de zorg voor kinderen en mannen niet. Om deze redenen wordt in deze paragraaf het gebruik van voorzieningen rechtstreeks gekoppeld aan de participatie van vrouwen.

⁹] D. Wilbrink-Griffioen, I. van Vliet en A. Elzinga, *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

hun motorische en intellectuele ontwikkeling. Ten slotte is er de mogelijkheid van een vroegtijdige onderkenning van ontwikkelingsstoornissen of van problemen in de sociale situatie. Hier staat tegenover dat volgens sommigen de zorg voor kinderen in een kinderdagverblijf de zorg van de moeder niet kan evenaren. Met name de geborgenheid en emotionele hechting van kinderen zouden in een kinderdagverblijf in het gedrang komen.

In 1987 maakte driekwart van de werkende vrouwen met jonge kinderen gebruik van een of andere vorm van kinderopvang. In de meeste gevallen ging het daarbij om informele oppas, meestal onbetaald, soms op basis van wederzijdse uitwisseling. Daarnaast werd soms gebruik gemaakt van gastouders¹⁰. Opvang in een kinderdagverblijf was echter slechts mogelijk voor 1 à 2 procent van de kinderen tussen nul en vier jaar. Wel gaan er veel meer kinderen naar peuterspeelzalen, maar deze bieden ouders nauwelijks de mogelijkheid voor bezigheden buitenshuis. In bedrijfscreches en in de georganiseerde gastouderopvang zijn nog minder plaatsen dan in kinderdagverblijven.

Kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen

Voorzieningen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid vormen een samenhangend geheel. Betaald ouderschapsverlof is een aantrekkelijke optie voor ouders van zeer jonge kinderen. Kinderopvang zal vooral worden gevraagd in aansluiting op het ouderschapsverlof. Onder kinderopvang wordt hier verstaan georganiseerde kinderopvang, meestal in een kinderdagverblijf. Tevens wordt de buitenschoolse opvang hier tot de kinderopvang gerekend. Omdat beoogd wordt te voorkomen dat vrouwen de arbeidsmarkt verlaten in verband met de zorg voor kinderen, wordt in dit rapport prioriteit gegeven aan de opvang van niet schoolgaande kinderen. De opvang van schoolgaande kinderen zal echter in de komende jaren eveneens een inspanning van de overheid vergen. Het Nederlandse schoolsysteem is nog steeds vrijwel niet afgestemd op de belangen van werkende ouders. Bij de opvang van schoolgaande kinderen gaat het zowel om opvang tussen de middag als om naschoolse opvang en opvang gedurende de schoolvakanties. Bij het vaststellen van de schooltijden zouden de belangen van werkende ouders moeten worden meegewogen.

Er hoeft niet voor elk kind opvang beschikbaar te zijn, omdat ouders in een aantal gevallen de voorkeur geven aan informele opvang, bijvoorbeeld door andere gezinsleden, familie of vrienden. Wanneer ouders terugvallen op georganiseerde kinderopvang is dit zelden voor de duur van een volledige werkweek. De gemeten tekorten aan kinderopvangplaatsen zijn dan ook aanzienlijk lager dan het aantal werkende vrouwen met jonge kinderen zou doen vermoeden¹¹. Bedacht moet worden dat bij een groeiende arbeidsparticipatie het aanbod van informele opvangvoorzieningen in de knel kan komen. Bovendien zal, bij een groter wordend aantal kinderen dat in een kinderdagverblijf wordt opgevangen, ook de vaak nog negatieve beeldvorming over deze vorm van opvang veranderen. Wanneer we kinderopvang beschouwen als een consumentenproduct met de daarbij behorende levenscyclus, dan bevindt kinderopvang zich thans waarschijnlijk in de overgang van de introductiefase, gekenmerkt door een beperkte groei, naar de 'take-off'fase, gekenmerkt door een sterke groei. Het deel van de kinderen van werkende ouders voor wie in de toekomst kinderopvang gevraagd zal worden, zal beduidend groter zijn dan op dit ogenblik, al is op voorhand moeilijk te zeggen hoeveel. Veelzeggend is dat in Zweden inmiddels rond 70 procent van de kinderen gebruik maakt van kinderopvang¹².

¹⁰] Ibid.

¹¹] Ibid.

¹²] M. de Waal, *Met meisjes is niks mis; meisjesbeleid in Europees perspectief*; Raad voor het Jeugdbeleid, Amsterdam, 1990, blz. 46.

Georganiseerde kinderopvang betekent in de meeste gevallen opvang in een professioneel kinderdagverblijf. Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden, zoals gastouderschap en oudercrèches¹³. Ouders geven vaak de voorkeur aan een crèche boven bijvoorbeeld betaalde informele oppas, omdat professionele opvang garanties biedt voor kwaliteit en continuïteit. Betaalde privé-oppas is bovendien in veel gevallen duurder voor de ouders.

Professionele kinderopvang kan plaats vinden in een doorgaans buurtgebonden kinderdagverblijf of in een bedrijfscrèche. De meeste ouders geven de voorkeur aan buurtgebonden opvang, omdat beide ouders dan in staat zijn kinderen te halen en te brengen en omdat sociale contacten zich vaak buiten de crèche voortzetten. Sommige ouders geven de voorkeur aan bedrijfsopvang bij de werkplek, bijvoorbeeld vanwege afwijkende werktijden in hun bedrijf of omdat zij vanwege lange reistijden en de beperkte openingstijden van kinderdagverblijven geen gebruik kunnen maken van buurtgebonden opvang.

Bedrijven bieden kinderopvang aan om gemakkelijker aan goed personeel te komen. Dit kan in de vorm van een bedrijfscrèche, maar ook in de vorm van buurtgebonden opvang, waarbij een bedrijf bijvoorbeeld een of meer plaatsen reserveert in een buurtgebonden kinderdagverblijf, of in een mengvorm van bedrijfs- en buurtgebonden opvang. Een voordeel van buurtgebonden opvang is dat de opvangplaats kan worden gecontinueerd indien de ouder van baan verandert of dat kan worden tegemoetgekomen aan de voorkeur van ouders voor buurtgebonden opvang.

Bedrijfsopvang kan buurtgebonden kinderopvang niet vervangen, zo dat gewenst zou worden. Omdat het tot stand komen van bedrijfsgebonden kinderopvang afhankelijk is van de personeelssamenstelling in een bedrijfstak, versterkt het de bestaande segregatie naar sekse op de arbeidsmarkt¹⁴. Bedrijfsgebonden kinderopvang is verder ook niet weggelegd voor ouders die via een beroepsopleiding of scholing een terugkeer naar de arbeidsmarkt voorbereiden.

Volgens een rapport van de EG loopt Nederland op het gebied van gesubsidieerde kinderopvang achter op andere landen in de Europese gemeenschap¹⁵. In België, Frankrijk en Italië begint het onderwijs al op 3-jarige leeftijd. Daaraan voorafgaand bestaat gesubsidieerde opvang voor respectievelijk 20 procent, 25 procent en 5 procent van de kinderen. In Denemarken begint het onderwijs pas met 7 jaar, maar voor niet-schoolgaande kinderen bestaat een uitgebreid netwerk van dagopvang voor 44 procent van de 0-2 jarigen en 87 procent van de 3-6 jarigen. In deze landen ligt de arbeidsparticipatiegraad van vrouwen met kinderen tussen nul en vier jaar relatief hoog.

Griekenland, Spanje en West-Duitsland behoren qua omvang van de kinderopvang tot de Europese middenmoot. Van de 3-jarigen en ouder die nog niet naar school gaan wordt in Griekenland en West-Duitsland 60-70 procent opgevangen in kinderdagverblijven. In Spanje vangt het onderwijs kinderen van 3 tot 10 jaar op van 9 tot 5 uur; de (lange) middagpauze wordt daarbij vaak overbrugd. Wat betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen behoren West-Duitsland en Griekenland tot de middengroep. In Spanje is de arbeidsparticipatie van vrouwen, ondanks de mogelijkheden voor kinderopvang, laag.

Nederland deelde in 1988 het laagste voorzieningenniveau (minder dan 2 procent van de kinderen van 0-4 jaar in gesubsidieerde kinderdagverblijven) met Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. De arbeidsparticipatie van

¹³] Oudercrèches zijn meestal buurtinitiatieven die draaien op de roulerende inzet van ouders en vrijwilligers.

¹⁴] J.J. Schippers en J.J. Siegers, "Gemeenschapscrèches, bedrijfscrèches en de segregatie tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt"; *Sociaal Maandblad Arbeid*, juni 1989, blz. 375-383.

¹⁵] A. Phillips en P. Moss, *Who cares for Europe's children? The short report of the European Childcare Network*; Commission of the European Communities, Directorate-general employment, social affairs and education, 1988.

moeders met jonge kinderen in Nederland en Ierland is laag. Het Verenigd Koninkrijk en (in mindere mate) Luxemburg vormen een uitzondering op het patroon en koppelen een middelmatige arbeidsparticipatie van vrouwen aan een laag voorzieningenniveau.

In oktober 1990 heeft de Europese Commissie een actieprogramma aanvaard dat is gericht op gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Eén van de aandachtspunten van dat programma is een betere aansluiting van werken en privé-leven. Bovendien heeft de EG in het kader van het NOW-programma (New Opportunities for Women) 120 miljoen ECU beschikbaar gesteld via het Europees Sociaal Fonds voor het verbeteren van kinderopvangvoorzieningen en opleidingsfaciliteiten voor vrouwen.

De arbeidsparticipatie van vrouwen en het aantal voorzieningen voor kinderopvang beïnvloeden elkaar. Enerzijds maakt de beschikbaarheid van kinderopvang een relatief hoge participatie van vrouwen met jonge kinderen mogelijk. Anderzijds genereert de arbeidsparticipatie van vrouwen een vraag naar kinderopvang. Het voorzieningenniveau hangt zo samen met de waarde die gehecht wordt aan de mogelijkheid voor ouders om beroepsarbeid met de zorg voor jonge kinderen te combineren.

De financiering van kinderopvang is een verantwoordelijkheid van de ouders en van de overheid. Het bedrijfsleven speelt op dit punt ook een rol vanwege het belang van de personeelsvoorziening. Het absentisme kan erdoor verminderen, de motivatie van het personeel verbeteren en het bedrijf heeft baat bij een goede naam.

Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de zorg voor hun kinderen. De ouderbijdrage voor het gebruik van kinderopvang is op deze verantwoordelijkheid gebaseerd. De ouderbijdrage bij betaalde kinderopvang vertegenwoordigt voor de betrokken ouders een niet te verwaarlozen deel van het besteedbaar inkomen, ook wanneer deze bijdrage inkomensafhankelijk is. De prijs van kinderopvang garandeert dat er door ouders geen lichtzinnig gebruik van wordt gemaakt.

De overheid is als tweede verantwoordelijk voor de kinderopvang. Het betreft een voorziening die zonder overheidsbeleid onvoldoende zou worden ontwikkeld. Hierbij komt de wenselijkheid van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, waarvoor kinderopvang essentieel is. Wat de financiering van de opvang betreft zijn er naast de directe uitgaven ook inverdieneffecten via een hogere belasting- en premie-opbrengst. Bovendien zal iemand die gebruik maakt van voorzieningen voor de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid niet alleen gedurende deze periode zelf, maar vooral ook later zeer waarschijnlijk tot de actieve beroepsbevolking behoren. De voorzieningen moeten dan ook worden opgevat als een investering in de toekomstige arbeidsparticipatie en worden afgewogen tegen de kosten van toekomstige niet-participatie. Verder vormt de kinderopvang een voorziening die voor iedereen toegankelijk moet zijn, ook voor degenen met een laag inkomen.

De Tijdelijke Stimuleringsregeling Kinderopvang^u

Vanuit de emancipatiebeweging is lange tijd aangedrongen op een uitbreiding van het voorzieningenniveau op het gebied van de kinderopvang en buitenschoolse opvang. Nadat al in een groot aantal adviezen op de wenselijkheid van meer kinderopvang was gewezen, publiceerde de Emancipatieraad in 1987 het Uitbreidingsplan Kinderopvang. Hierin werd een vijfjarenplan geschetst dat zou uitlopen op kinderopvang en buitenschoolse opvang voor elk 100.000 kinderen in 1991. Een onderdeel hiervan was het ombouwen van peuterspeelzalen tot halve-dagopvang¹⁶. In 1989 besteedde de Emancipatieraad opnieuw

^{16]} Emancipatieraad, *Uitbreidingsplan Kinderopvang*; advies nr. II/30/86, 's-Gravenhage, 1987.

aandacht aan de uitbreiding van de kinderopvangvoorzieningen. Voorgesteld werd een jaarlijkse uitgave van f 480 miljoen, die in de eerste jaren gedeeltematig zou worden gebruikt voor investering in capaciteitsuitbreiding. Later zou het totale bedrag kunnen worden aangewend voor de exploitatie van de verhogende capaciteit¹⁷.

Bij de derde fase van de Tweeverdienerswet stond de regering onder druk om tweeverdieners tegemoet te komen in hun problemen rond kinderopvang, hetzij in de vorm van kinderopvangvoorzieningen, hetzij in de vorm van een al dan niet forfaitaire fiscale aftrekmogelijkheid¹⁸.

Voorstanders van uitbreiding van de voorzieningen voor kinderopvang meenden dat alleen op deze manier kinderopvang beschikbaar zou kunnen komen voor degenen die deze daadwerkelijk nodig hebben. Het voor een fiscale regeling uitgetrokken bedrag per belastingplichtige was te laag om opvangplaatsen van de grond te doen komen. Studerenden en werkenden met een laag inkomen zouden van een fiscale regeling onvoldoende profijt hebben.

Als argument voor de fiscale aftrekbaarheid van de werkelijk gemaakte kosten gold dat de kosten van kinderopvang zijn op te vatten als verwervingskosten. In de verscheidenheid van praktische situaties treden grote kostenverschillen op, waarmee alleen op deze wijze rekening gehouden kan worden. Aftrekbaarheid van de werkelijk gemaakte kosten kan het tot stand komen van een gevarieerd aanbod van kinderopvang stimuleren en vermindert de relatieve aantrekkelijkheid van zwarte vormen van kinderopvang. Daar staat tegenover dat een dergelijke regeling extra uitvoeringsproblemen met zich mee brengt. De interferentie met de inkomensafhankelijke ouderbijdragen in de gesubsidieerde kindercentra zou mogelijk tot de conclusie moeten leiden dat in deze centra gemaakte kosten van aftrekbaarheid zouden moeten worden uitgesloten. Als argument voor een forfaitaire fiscale aftrek telde de eenvoud van een dergelijke regeling. Evenals een aftrek van de werkelijk gemaakte kosten houdt deze aftrek rekening met een breed scala van mogelijke oplossingen voor de kinderopvangproblematiek. Desondanks lagen er praktische problemen in situaties waarin een zeer gering incidenteel inkomen wordt verdiend.

Een tweede belangrijk argument voor een forfaitaire aftrek was dat in de tweede fase van de Tweeverdienerswet tweeverdieners in koopkracht achteruit waren gegaan. Een forfaitaire aftrekregeling zou deze achteruitgang voor tweeverdienende ouders compenseren.

Van verschillende zijden werd erop aangedrongen de (forfaitaire) fiscale aftrekbaarheid te gieten in de vorm van een 'tax-credit', waarmee voorkomen zou kunnen worden dat hogere inkomensgroepen een meer dan gemiddeld profijt van de regeling zouden hebben¹⁹. Daarbij werd als praktische invulling ook de mogelijkheid genoemd de regeling onder te brengen in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW).

In de derde fase van de Tweeverdienerswet werd uiteindelijk gekozen voor een forfaitaire belastingaftrek in de vorm van de zogenoemde aanvullende arbeidstoeslag voor werkenden met kinderen onder de twaalf jaar die in tariefgroep 1 vielen.

Bij de vereenvoudiging van het belastingstelsel met ingang van 1990 verviel een aantal aftrekposten, waaronder de aanvullende arbeidstoeslag. De problemen rond de kinderopvang voor tweeverdieners waren echter onverminderd. Daarom is besloten de gelden die gemoeid waren met de aanvullende arbeidstoeslag te reserveren voor kinderopvang. De discussie over de keuze tussen fiscale voordelen voor werkende ouders dan wel kinderopvang werd daarmee alsnog in het voordeel van de kinderopvang beslecht.

¹⁷] Emancipatieraad, 1989, op. cit.

¹⁸] Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting; derde fase tweeverdieners; Tweede Kamer, 1983-1984, 18519, nr. 3, p. 10; nr. 4, p. 22-28; nr. 5, p. 13-18.

¹⁹] Een 'tax-credit' is een korting op het te betalen belastingbedrag, die voor alle belastingplichtigen tegen een gelijk percentage wordt afgerekend. Het Nederlandse belastingstelsel kent, in tegenstelling tot dat van de Verenigde Staten, geen 'tax-credits'.

Daarmee kwam een bedrag van f 130 miljoen vrij ten behoeve van kinderopvang. Daarnaast heeft de regering op het gebied van kinderopvang een intensivering van het beleid aangekondigd. Boven de zogeheten Oort-gelden is voor 1990 een extra budget uitgetrokken van f 20 miljoen, waarmee het totale budget voor uitbreiding uitkomt op f 150 miljoen. Dit zal geleidelijk oplopen tot in 1994 een bedrag van f 290 miljoen zal zijn bereikt ²⁰.

Voor de besteding van de kinderopvang-gelden is aan een aantal organisaties advies gevraagd ²¹. Deze adviezen waren eensluidend in hun afwijzing van de alpha-hulp constructie in de kinderopvang die het kabinet aanvankelijk voor ogen had. In overeenstemming met deze adviezen wordt de uitbreiding van de kinderopvang gerealiseerd via kinderdagverblijven.

Over de financieringswijze waren de adviezen echter verdeeld. De Raad voor het Jeugdbeleid betoonde zich voorstander van een landelijk kinderopvang-fonds, terwijl de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een decentralisering naar het gemeentelijk niveau voorstond. De Sociaal-Economische Raad adviseerde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een stimulerings-regeling op te zetten. Zowel gemeenten als bedrijven en instellingen zouden hierop een beroep moeten kunnen doen.

In afwachting van een definitieve regeling heeft de regering gekozen voor een tijdelijke stimuleringsmaatregel op basis van artikel 14 Welzijnswet. Daarmee komt het initiatief voorlopig te liggen bij de gemeenten. De regering acht het wenselijk dat gemeenten de kinderopvang zoveel mogelijk organiseren in samenhang met initiatieven die werkgevers en werknemers ter plekke ondernemen ²². Hiervoor zijn echter geen nadere regels gesteld. De gewenste coördinatie lijkt, gezien de klachten uit het veld van de particuliere kinderopvang, (nog) niet vlekkeloos te verlopen ²³.

De tijdelijke stimuleringsmaatregel geeft een vergoeding voor een deel van de kosten van het creëren van kinderopvangplaatsen. Met name in de beginfase is een prioriteitenstelling nodig omdat anders, vooral bij kleine gemeenten, te zeer een versnippering van middelen dreigt. De nadruk ligt in de eerste instantie op de opvang van nul- tot vierjarigen, omdat deze opvang een onmisbare schakel is om uittreding van vrouwen te voorkomen. In een later stadium wordt ook de buitenschoolse opvang bij de regeling betrokken.

De rijksbijdrage aan het tot stand komen van nieuwe kinderopvang gaat ervan uit dat ook gemeenten, ouders en werkgevers meebetalen aan de exploitatie. Met een bedrag van f 5000 per plaats kan de stimuleringsregeling in het eerste jaar tot 26.000 extra plaatsen leiden. Dit loopt op tot bijna 60.000 plaat-

²⁰] Regeringsstandpunt kinderopvang, Tweede kamer 1989-1990, 21 180, nr. 12.

²¹] Adviezen zijn gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad, de Emancipatieraad, de Raad voor het Jeugdbeleid, de Nederlandse Gezinsraad, de Raad voor de Gemeentefinanciën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Voorts zijn er adviezen uitgebracht door de Werkgemeenschap Kindercentra Nederland, de Stichting Kinderopvang Nederland, het Landelijk Platform Kinderopvang, het FNV-vrouwen-secretariaat, de NMB-bank, het Interprovinciaal Overleg, het Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland en de Vereniging van Ondernemingen in de G- en G-sector.

²²] Regeringsstandpunt kinderopvang, op.cit., nr. 1, blz. 20.

²³] "Stimuleringsregeling kinderopvang leidt tot oneerlijke concurrentie", *Staatscourant*, 5 september 1990.

sen in 1994²⁴. Rekening houdend met deeltijdbezetting zouden hiermee circa 90.000 kinderen kunnen worden opgevangen. Hoewel met de verzesvoudiging van het aantal plaatsen een zeer aanzienlijke capaciteitsuitbreiding zal zijn bereikt, is dit waarschijnlijk nog niet voldoende om de bestaande tekorten aan kinderopvang te doen verdwijnen. Bij een afnemende schaarste zal elk nieuw aanbod van kinderopvang ook nieuwe vraag creëren. De aangekondigde beleidsintensivering is vooral te zien als een inhaalmanoeuvre voor de in de afgelopen decennia opgelopen achterstand. De groei van het arbeidsaanbod van vrouwen zal het bestaande tekort aan kinderopvangplaatsen verder vergroten. Stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen vraagt dus een verdere intensivering van het beleid.

Beleidsmogelijkheden

De teruggang van het aantal geboren kinderen in de afgelopen decennia is enigszins gestabiliseerd. De verkleining van de bevolkingsgroep die potentieel gebruik maakt van voorzieningen zal zeker niet opwegen tegen de toename van het aantal werkende ouders. Schattingen van de behoefte aan kinderopvang zijn met grote onzekerheid omgeven²⁵. Een belangrijke variabele is de arbeidsparticipatie van vrouwen. Een mogelijke groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen van 1,5 procent per jaar, zoals in hoofdstuk 3 is verondersteld in de "WRR-verkenning" van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod in de jaren '90, komt neer op een gemiddelde jaarlijkse toename van de participatie van 47.000 vrouwen. Uitgaande van de veronderstelling dat een kwart van de nieuw toetredende werkende vrouwen met jonge kinderen gebruik zal willen maken van kinderopvang, en veronderstellende dat 3 kinderen gebruik maken van 2 kindplaatsen, ontstaat dan een jaarlijkse groei van de behoefte aan kinderopvang van circa 2000 kindplaatsen²⁶. Dit komt neer op een capaciteitsgroei van 3 à 4 procent.

Deze groei komt bovenop het bestaande tekort en moet bovendien gezien worden als een minimumschatting. Het is waarschijnlijk, dat een groeiend aanbod van kinderopvang een extra vraag zal oproepen. Mede vanwege het bestaande tekort hebben veel ouders omgezien naar alternatieve mogelijkheden. Daarbij zijn in sommige gevallen vermoedelijk concessies gedaan aan de kwaliteit van de opvang. Bij een voldoende aanbod van goede kwaliteit zullen deze ouders hun keuze heroverwegen. Zoals eerder gesteld is de uiteindelijke behoefte aan kinderopvang nog niet goed voorspelbaar.

Een te snelle capaciteitsuitbreiding van de kinderopvang zal op organisatorische problemen stuiten. Te verwachten knelpunten zijn de huisvesting en de

²⁴] Algemeen wordt aangenomen dat 3 kinderen gebruik maken van 2 plaatsen. Er zouden dus circa 90.000 kinderen extra kunnen worden opgevangen. Uit een Amsterdams onderzoek komt echter een bezetting naar voren van 1,15 kind per plaats, waarmee het aantal op te vangen kinderen zou dalen tot 69.000.

L. Schreuder, *Behoeftte onderzoek 1989; vraag en aanbod in de Amsterdamse kinderopvang*; Raad voor de Kinderopvang, Amsterdam, 1989, blz. 38.

²⁵] De Emancipatieraad rekent met een jaarlijkse uitgave van de overheid van f 480 miljoen gulden.

Een onderzoek van Jansweijer en anderen gaat uit van een sterk groeiende arbeidsparticipatie onder de "1990-generatie" en een hoge overheidsbijdrage aan de kinderopvang. Dit resulteert in een benodigd budget dat geleidelijk groeit van f 560 miljoen gulden in de aanvangssituatie tot uiteindelijk f 1300 miljoen gulden wanneer alle huishoudens met jonge kinderen deel uitmaken van de 1990-generatie. R.M.A. Jansweijer e.a., 1989, op. cit.

Een onderzoek van Den Hertog schat dat in het jaar 2000 opvang nodig zal zijn voor ten minste 180.000 kinderen van werkende vrouwen in de zogeheten 1990-generatie, d.w.z. uitsluitend de behoefte aan opvang van kinderen van vrouwen tussen 18 en 28 jaar. Hiermee zou in het jaar 2000 f 700 tot f 1600 miljoen gemoeid zijn. J.A. den Hertog, "Arbeidsdeelname van vrouwen en het tekort aan kinderopvang", *Bevolking en gezin*; 1989, I, blz. 1-22.

²⁶] Het veronderstelde aandeel van een kwart is op de volgende redenering gebaseerd. Van de werkende vrouwen spreekt 13 procent een voorkeur uit voor een kinderdagverblijf. Bij de ondervraagde vrouwen die in verwachting zijn ligt dit percentage op 17 procent. Verwacht mag worden dat een stijgend aanbod van voorzieningen ook een grotere vraag zal uitlokken.

D. Wilbrink-Griffioen e.a., op. cit., 1987.

personeelsbezetting. Met name aan de opleiding van baby- en peuterleid(st)ers zal in de komende jaren extra aandacht moeten worden besteed. Daarnaast worden van het management in kinderdagverblijven zowel organisatorische als pedagogische kwaliteiten gevraagd. Het gaat hier om specifieke functies, waarvoor de bestaande algemene opleidingen niet in alle gevallen adequaat zijn.

De geplande groei van het budget voor kinderopvang in de tijdelijke stimuleringsmaatregel vindt vooral plaats tot 1992. Vanwege de genoemde knelpunten lijkt een snellere groei dan thans gepland tot 1992 niet goed mogelijk. De raad is van mening dat na 1992 een verdere en voorlopig blijvende intensivering van het kinderopvangbeleid gewenst is. Een capaciteitsgroei van 3 à 4 procent per jaar op de langere termijn is, afgezien van de effecten van een toenemende acceptatie van het gebruik van kinderopvang, ten minste noodzakelijk om de verwachte groei van het arbeidsaanbod van vrouwen ook daadwerkelijk mogelijk te maken ²⁷.

Een aandachtspunt bij het tot stand komen van nieuwe kinderopvangplaatsen is dat hierbij wordt uitgegaan van een substantiële bijdrage van gemeenten en werkgevers. Gegeven de thans bestaande ouderbijdragen gaat het bij de Tijdelijke Stimuleringsregeling Kinderopvang in totaal om circa f 220 miljoen, waarvan een gedeelte door gemeenten moeten worden vrijgemaakt uit de algemene middelen.

Het is van groot belang dat zowel gemeenten als sociale partners en particulieren initiatieven kunnen ontwikkelen voor kinderopvang en daarbij voor ondersteuning door de rijksoverheid in aanmerking kunnen komen. De raad hecht wat dit betreft aan het tot stand komen van een financieringswijze die mede een stimulans vormt voor de sociale partners om in CAO's te komen tot afspraken over kinderopvang.

Initiatieven met betrekking tot kinderopvang kunnen het beste op plaatselijk niveau tot stand komen. Daar bestaat het beste inzicht in de werkelijke behoeften aan opvang. Hiernaast is ook de bedrijfsgebonden opvang belangrijk. Door de Emancipatieraad is erop gewezen dat bij een systeem van "joint-ventures" geen gescheiden circuits behoeven te ontstaan van gemeenschapsopvang en bedrijfsopvang ²⁸.

De Raad voor het Jeugdbeleid en de Emancipatieraad hebben, en naar de mening van de raad terecht, gepleit voor een landelijk kinderopvangfonds. Het belang van een stijgende participatiegraad is immers in de eerste plaats een landelijk belang. Bovendien kan een landelijk fonds voor bedrijven en instellingen een rechtstreekse ondersteuning garanderen. Omdat kinderopvang zich langzamerhand vooral tot een arbeidsvoorziening ontwikkelt zou de verdeling van gelden het best kunnen plaatsvinden via het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een bijkomend voordeel van een landelijk fonds is dat landelijk uniforme kwaliteitsnormen kunnen worden gehanteerd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft inmiddels overigens een modelverordening opgesteld die gemeenten kunnen overnemen in hun vergunningenbeleid ten aanzien van kinderopvang.

Naast de stimulering van het creëren van kinderopvangplaatsen via een bijdrage uit een landelijk fonds zijn er fiscale stimuleringsmogelijkheden. De vennootschapsbelasting biedt de mogelijkheid om kosten voor kinderopvang die gemaakt worden door bedrijven in mindering te brengen op de bedrijfswinst.

²⁷] Bedoeld wordt een jaarlijkse groei van tenminste 2000 kindplaatsen op een in 1992 gerealiseerd aantal van 55.000 à 65.000 kindplaatsen.

²⁸] Emancipatieraad, op.cit., 1987.

Een initiatiefvoorstel van Vermeend en Van Nieuwenhoven vergroot deze faciliteit tot een aftrekbaar bedrag van 175 procent ²⁹.

Aan deze benadering kleeft echter het bezwaar van een versnippering van regelingen. Bovendien biedt de vennootschapsbelasting slechts mogelijkheden voor op winst gerichte ondernemingen. Tenslotte kunnen de fictieve aftrekmogelijkheden tot oneigenlijk gebruik leiden. Om al deze redenen is de behandeling van het wetsvoorstel na het tot stand komen van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Kinderopvang voorlopig opgeschort.

Een landelijk kinderopvangfonds brengt een probleem mee in de beheersbaarheid van de uitgaven. De Raad voor het Jeugdbeleid heeft een systeem van koppelsubsidies voorgesteld dat lokale initiatieven, afkomstig van zowel gemeenten als bedrijven en instellingen, zou moeten uitlokken ³⁰. Evenals bij de Tijdelijke Stimuleringsmaatregel Kinderopvang wordt er bij een systeem van koppelsubsidies van uitgegaan dat de initiatiefnemer een bijdrage levert in de exploitatiekosten. Elk initiatief dat aan kwalitatieve criteria voldoet komt voor subsidie in aanmerking. De eigen uitgaven van de initiatiefnemer zijn het sturend instrument voor een zinvolle besteding van de subsidie. De omvang van het fonds wordt beleidsmatig vastgesteld. Naarmate er meer initiatieven een beroep doen op het fonds zal dus het subsidiebedrag per kindplaats lager uitvallen. De werking van vraag en aanbod zal er zo toe bijdragen dat een spreiding van kinderopvang naar plaatsgebonden en naar bedrijfsgebonden opvang tot stand komt. Het subsidiebedrag per kindplaats wordt mede bepaald door het aantal aanvragen.

Het voordeel hiervan is dat de regeling geen open eind heeft, waardoor de uitgaven beheersbaar blijven. Nadeel is echter dat het subsidiebedrag per kindplaats niet constant zal zijn, waardoor fluctuaties in de subsidie moeten worden opgevangen met bijdragen van ouders, gemeenten en werkgevers. Voor de exploitatie van een kinderdagverblijf zal dit in veel gevallen een onaanvaardbare onzekerheid met zich mee brengen. Deze onzekerheid kan worden verminderd wanneer de subsidie voor het lopende jaar wordt vastgesteld aan de hand van het gebruik in het voorafgaande jaar; ook in deze situatie kan continuïteit in de bedrijfsvoering echter ernstig worden bemoeilijkt.

Een ander alternatief voor een open eindregeling is het tevoren vaststellen van het maximale aantal aanvragen. In dat geval zijn aanvullende criteria noodzakelijk om vast te stellen of een initiatief subsidabel is. Indien het reeds bestaande voorzieningenniveau in een regio onderdeel uitmaakt van deze criteria, wordt hiermee een deel van de sturing via decentrale besluitvorming belemmerd.

5.1.3 Loon- en inkomstenbelasting

5.1.3.1 Inleiding

In de afgelopen decennia is het Nederlandse belastingstelsel geleidelijk geïndividualiseerd. Voor 1965 waren gehuwde vrouwen formeel niet belastingplichtig; hun inkomsten werden voor de belasting als inkomsten van de echtgenoot aangemerkt. Van 1965 tot 1973 waren gehuwde vrouwen formeel belastingplichtig, maar nog steeds werd de inkomstenbelasting berekend door hun inkomen bij dat van de echtgenoot op te tellen. Vanaf 1973 werd het arbeidsinkomen van de gehuwde vrouw zelfstandig belast, maar zij had een veel

²⁹] Voorstel van wet van de leden Vermeend en Van Nieuwenhoven tot invoering van een fiscale tegemoetkoming ter bevordering van kinderopvangvoorzieningen met het oog op het verbeteren van de toegang tot de arbeidsmarkt voor met name (her)intredende vrouwen, Tweede Kamer, 1986-1987, 19750.

³⁰] Raad voor het Jeugdbeleid, *Kinderopvang geregeld; advies over de besteding van 130 miljoen aan kinderopvang vanaf 1990*, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, s-Gravenhage, 1989. Ook de Emancipatieraad, het landelijk platform kinderopvang en het FNV-vrouwensecretariaat hebben gepleit voor een landelijk kinderopvangfonds.

lagere belastingvrije voet dan haar echtgenoot. Inkomen uit andere bronnen dan arbeid werd nog steeds via de echtgenoot belast. Ook aftrekposten moesten via de echtgenoot worden opgevoerd, terwijl voor het bepalen van het maximum bedrag aan premies volksverzekeringen het totaal door het echtpaar betaalde bedrag als richtsnoer gold. Met de invoering van de Tweeverdienerswet in 1984 werd de premieheffing voor volksverzekeringen geïndividualiseerd en werden ook de belastingvrije voeten van man en vrouw gelijkgetrokken. De gehuwde vrouw wordt thans voor bijna alle vormen van inkomen en bijna alle aftrekposten zelfstandig behandeld ³¹.

Deze tendens tot individualisering van het belastingstelsel ging in de loop der jaren samen met individualisering van het arbeidsmarktgedrag. Thans kent de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting nog één belangrijk kostwinner-sarrangement in de vorm van de overdraagbare basisaftrek. Deze beïnvloedt de arbeidsparticipatie van vrouwen.

De rechtvaardiging voor het systeem van overdracht van de basisaftrek moet worden gezocht in het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting. Volgens dit beginsel behoort pas belasting te worden geheven indien het inkomen het bestaansminimum overschrijdt ³². Het feit dat het bestaansminimum verschilt al naar gelang de leefsituatie, rechtvaardigt een differentiatie van de belastingvrije voet. Uit de veronderstelling dat het bestaansminimum voor alleenverdieners en tweeverdieners gelijk is, volgt dat de totale basisaftrek niet mag verschillen. Wanneer rekening wordt gehouden met de onbetaalde productie van de afhankelijke partner, is deze veronderstelling overigens niet terecht. Verder is met de stelselwijziging-Oort het draagkrachtbeginsel in de belastingheffing reeds verwaterd. Het bedrag van de basisaftrek is sterk verlaagd, en de extra toeslag voor alleenstaanden is afgeschaft.

Het vóór-Oortse stelsel kende een groot aantal toeslagen op de belastingvrije voet, die afhingen van de leefsituatie van de belastingplichtige. Dit leidde echter tot een zeer complex geheel, waarbij bovendien het bezwaar bestond dat controle op de juistheid van de belastingopgave niet altijd mogelijk was zonder een inbreuk op de privacy. Daarom heeft de commissie-Oort voorgesteld om alle toeslagen op de belastingvrije voet af te schaffen ³³. Het argument daarvoor was uitsluitend de vereenvoudiging; de commissie-Oort doet geen uitspraak over de wenselijkheid om in het belastingstelsel rekening te houden met besparingen op het levensonderhoud, die heffingsplichtigen door de inrichting van hun leefsituatie weten te bereiken.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de voorstellen-Oort werd de wens uitgesproken om nog eens apart aandacht te besteden aan de horizontale tariefstructuur (de differentiatie van belastingvrije voeten naar leefvormen) ³⁴. Daarom heeft het kabinet bij de instelling van de Commissie voor de Belastingherziening (de commissie-Stevens) de commissie opgedragen om aandacht te besteden aan een evenwichtige verdeling van de belastingdruk over alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners ³⁵.

In het kader van dit rapport is niet primair de vraag naar een "rechtvaardige" verdeling van de belastingdruk over verschillende leefvormen aan de orde, maar het effect van het belastingstelsel op het gedrag van belastingplichtigen.

³¹] De uitzonderingen betreffen posten die moeilijk aan één persoon zijn toe te rekenen, zoals inkomen uit vermogen en giften. Deze posten worden verrekend bij de echtgenoot met het hoogste persoonlijk arbeidsinkomen.

³²] H.J. Hofstra, *Inkomstenbelasting*; Deventer, Kluwer, 1975.

³³] Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, *Zicht op eenvoud*; Rijswijk, 1986.

³⁴] De verticale tariefstructuur wordt gevormd door het schijvenstelsel.

³⁵] Instelling Commissie voor de Belastingherziening; Staatscourant 67, 4 april 1990.

Bij de beleidsafweging dient uiteraard wel in aanmerking te worden genomen dat in het fiscale stelsel met meer aspecten dan alleen arbeidsparticipatie valt te rekenen.

Om deze reden wordt in deze paragraaf onderzocht op welke manier meer fiscale stimulansen kunnen worden toegevoegd voor vrouwen om te participeren op de arbeidsmarkt. Daarbij zal als een gegeven worden genomen, dat de samenleving in de afgelopen decennia een ontwikkeling heeft doorgemaakt in de richting van meer individualisering en een grotere pluriformiteit in leefvormen. Deze ontwikkeling is beschreven in hoofdstuk 3. In de volgende subparagraaf zal worden onderzocht of de inrichting van het belastingstelsel de arbeidsparticipatie van vrouwen beïnvloedt. Daarna wordt een beleidsmogelijkheid beschreven, die in de laatste subparagraaf wordt vergeleken met een aantal alternatieven en getoetst aan een vijftal criteria. Dat zijn achtereenvolgend: de mate waarin participatie wordt bevorderd, de gevolgen voor de inkomensverdeling, de budgettaire gevolgen voor de overheid, de overeenstemming met de maatschappelijke ontwikkelingen in de richting van meer individualisering, en de mate waarin zij passen binnen de ontwikkeling van het Nederlandse belastingstelsel.

5.1.3.2 Arbeidsaanbod en belastingen

Het is niet zonder probleem om met behulp van arbeidsaanbodelasticiteiten een betrouwbare schatting te maken van het effect van het stelsel van belasting- en premieheffing op het arbeidsaanbod van vrouwen. Uit de literatuur blijkt dat empirische schattingen van arbeidsaanbodelasticiteiten³⁶ in micro-economisch onderzoek erg gevoelig zijn voor de modelspecificatie, voor definitieverschillen in de gebruikte variabelen en voor het databestand³⁷. Maar zelfs als er wel een betrouwbare schatting zou bestaan van de hoogte van de elasticiteiten, dan zou nog gelden dat macro elasticiteiten niet zonder problemen kunnen worden toegepast op wijzigingen in het belastingstelsel. Immers, de inkomensgevolgen van toetreding tot de arbeidsmarkt lopen sterk uiteen. Tenslotte geldt dat een arbeidsaanbodelasticiteit per definitie een benadering geeft van het werkelijke effect. Bij kleine inkomensveranderingen is dat geen probleem. Maar een wijziging van het belastingstelsel heeft vaak zulke grote effecten, dat het zeer de vraag is of de gebruikte benaderingen nog wel opgaan.

De westerse landen vertonen grote verschillen in de manier waarop het belastingstelsel arbeid van vrouwen behandelt. Ook de arbeidsparticipatie van vrouwen varieert aanzienlijk. Vergelijking van de situatie in verschillende landen kan inzicht geven in de relatie tussen het belastingstelsel en de arbeidsparticipatie van vrouwen. De OESO heeft onlangs zo'n vergelijking gemaakt³⁸. Daarbij is natuurlijk het grote probleem hoe de 'vrouwvriendelijkheid' van het belastingstelsel in een getal kan worden uitgedrukt. De OESO kiest voor de volgende indicator. Allereerst wordt uitgerekend hoeveel een 'modaal alleenverdienersgezin' er netto op vooruit gaat als de vrouw éénderde van het bruto modale inkomen extra gaat verdienen³⁹. Dit wordt vergeleken met de netto inkomensvoortgang als ditzelfde bruto bedrag niet door de vrouw, maar door de man als extra inkomen wordt binnengebracht.

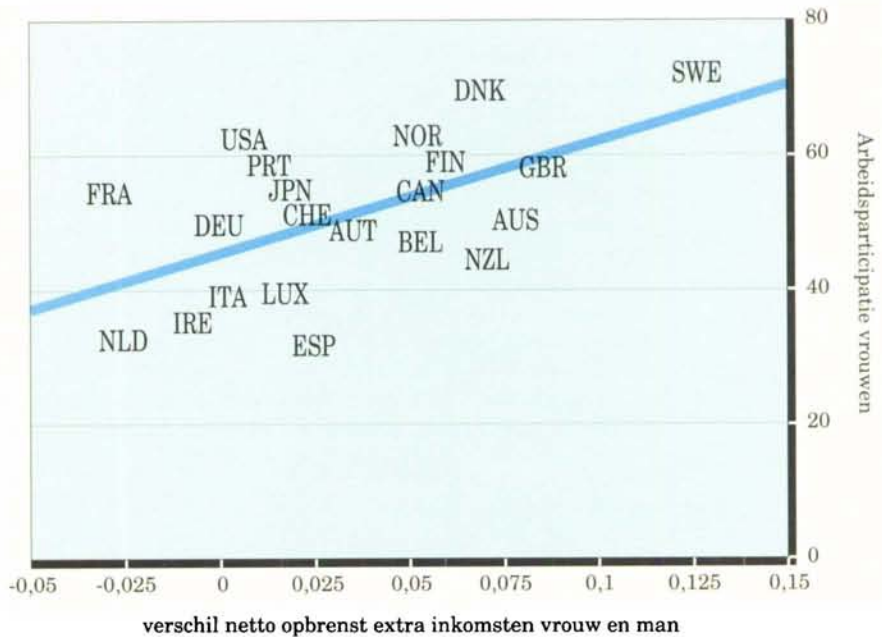
³⁶] Een arbeidsaanbodelasticiteit geeft aan met hoeveel procent het arbeidsaanbod stijgt tengevolge van een loonstijging van één procent.

³⁷] Zie bijvoorbeeld J.J.M. Theeuwes, "Arbeid en belastingen", in: *Belastingheffing en Belastinghervorming*; Preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1988, blz. 111-145, en I.B. Woittiez, *Modelling and empirical evaluation of labour supply behaviour*; dissertatie, Katholieke Universiteit Brabant, 1990, hoofdstuk 7.

³⁸] OESO, *Employment Outlook 1990*; Parijs, 1990.

³⁹] Met 'modaal alleenverdienersgezin' wordt bedoeld een gezin met twee kinderen, waarvan de vrouw geen eigen inkomen heeft en de man het modale inkomen verdient.

Figuur 5.1 Belastingdiscriminatie en arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen in 21 OESO-landen



De extra inkomsten bedragen bruto 1/3 van het modale inkomen
 Bron: OESO, Employment Outlook 1990

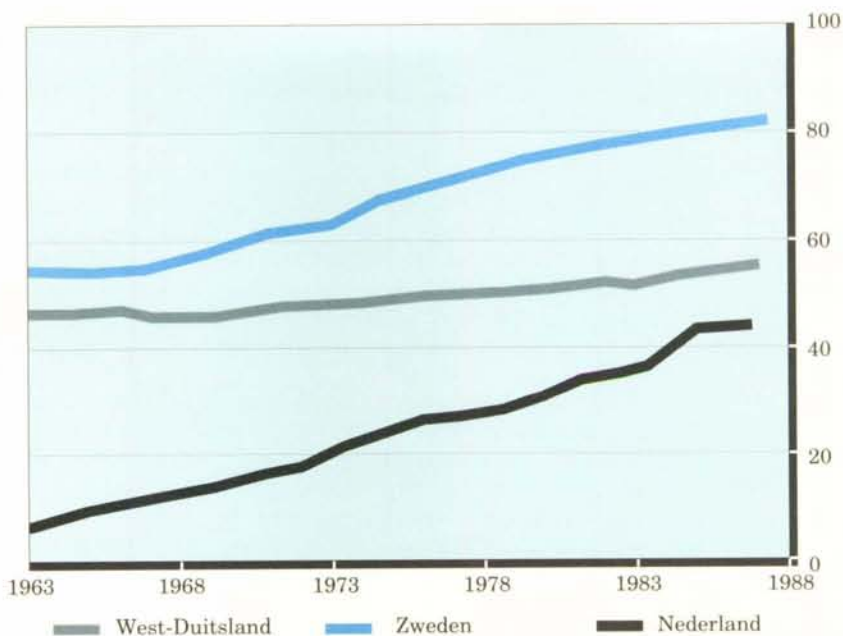
In figuur 5.1 wordt deze indicator uitgezet tegen de arbeidsparticipatiegraad van vrouwen in 21 landen. De OESO heeft gegevens gebruikt over de periode 1974-1978. De indicator is voor de meeste landen positief: vanwege de progressie van de inkomstenbelasting wordt de bijverdienste van de vrouw minder zwaar belast. Het is voor een 'alleenverdienersgezin' dus voordeliger als de vrouw wat gaat bijverdienen dan de man. Nederland behoorde in die periode echter nog tot de weinige landen waar extra inkomen van vrouwen zwaarder werd belast dan dat van mannen. Een bijverdienste van eenderde van het modale inkomen wordt in de meeste landen bij de vrouw minder zwaar belast dan bij de man vanwege de progressie in de belastingstelsels, althans voor het 'modale alleenverdienersgezin', dat als basis dient voor de analyse.

Sinds de stelselwijziging-Oort is voor het overgrote deel van de Nederlandse bevolking de belastingdruk op inkomen van de vrouw even hoog als op dat van de man. Nederland is door deze stelselwijziging dus ongeveer recht boven de nul uitgekomen in figuur 5.1; internationaal gezien wordt arbeid van de partner dus nog steeds relatief ongunstig behandeld. Wanneer rekening wordt gehouden met de franchise in de WAO en in de meeste pensioenregelingen, dan zou kunnen worden geconcludeerd dat de marginale druk op arbeid van de vrouw zelfs lager is dan op arbeid van de man. Over een klein inkomen van de vrouw hoeft immers geen WAO- en pensioenpremie te worden afgedragen, en over extra inkomen van de man wel. Bij gelijke brutobedragen houdt de vrouw daardoor netto meer over. Dit is echter geen zuivere vergelijking, omdat deze franchises bestaan vanwege de equivalentie tussen betaalde premies en opgebouwde rechten. Over een klein inkomen van de vrouw wordt namelijk in het algemeen geen pensioenrecht opgebouwd. Een huishouden dat arbeid van de hoofdkostwinner substitueert voor arbeid van de afhankelijke partner, zal zelf een aanvullende pensioenverzekering moeten afsluiten, omdat het inkomen van de partner in het algemeen niet voldoende is om in aanmerking te komen voor aanvullend pensioen.

Figuur 5.1 laat zien dat er grote variatie bestaat, zowel in de arbeidsparticipatie van vrouwen als in de mate waarin hun arbeid wordt belast. Een hoge arbeidsparticipatie van vrouwen gaat in het algemeen samen met een vriendelijker belastingklimaat voor werkende partners⁴⁰. Dit wordt bevestigd door Gustafsson, die een systematische vergelijking heeft gemaakt van de belastingstelsels in Nederland, West-Duitsland en Zweden⁴¹. Zweden kent een geïndividualiseerd belastingstelsel. Tweeverdieners worden in Zweden fiscaal gunstiger behandeld dan in West-Duitsland. Het aantal tweeverdieners is in Zweden ook groter, hoewel het totale arbeidsaanbod in uren per huishouden in beide landen ongeveer gelijk is.

Figuur 5.2 geeft een aan Gustafsson ontleende vergelijking van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen in beide landen, alsmede in Nederland. In het begin van de jaren '70 is het Zweedse systeem ingrijpend gewijzigd ten gunste van tweeverdieners, en rond die periode stijgt de arbeidsparticipatie van vrouwen. Die was echter ook al relatief hoog vóór de stelselwijziging. Een met Zweden vergelijkbare reactie van de Nederlandse vrouwen op de stelselwijziging in 1973 lijkt niet uit de figuur naar voren te komen. Dit kan echter worden verklaard door een eigenaardigheid van de gebruikte cijferreeksen: voor Zweden waren jaarlijkse gegevens beschikbaar, terwijl voor Nederland gebruik moest worden gemaakt van een aantal ver uit elkaar liggende peiljaren.

Figuur 5.2 Arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen in drie landen



Bron: S.S. Gustafsson en M. Bruyn-Hundt, op. cit.

⁴⁰] Een regressie op de gegevens voor figuur 5.1 geeft het volgende resultaat:

$$Y = 46(17,0) + 165(3,1) * X, \text{ met } R^2 = 0,30$$

Tussen haakjes staan de t-waarden van de coëfficiënten.

⁴¹] S. Gustafsson, *Income taxes and women's economic dependency: a comparison of West Germany and Sweden*; Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 281, Londen, 1988.

S.S. Gustafsson en M. Bruyn-Hundt, *Income Taxes, demographic development and incentives for women to work in the labour market: a comparison between the Netherlands, Sweden and West-Germany*; interim rapportage aan de WRR, oktober 1990.

De participatie van Nederlandse gehuwde vrouwen vertoont een sterk stijgende trend. De figuur duidt erop dat dit, internationaal gezien, een inhaalbeweging is. Op dit moment is de participatie van gehuwde vrouwen in Nederland bijna net zo hoog als in West-Duitsland. Gegeven de niveaus van de arbeidsparticipatie in de drie landen wekt het geen verwondering dat in Zweedse huishoudens vrouwen een grotere bijdrage leveren aan het gezinsinkomen (bijna 29 procent) dan in Nederlandse en Westduitse (respectievelijk 12 en 15 procent). Het verschil wordt gedeeltelijk, maar niet geheel, verklaard door het grotere aantal tweeverdieners in Zweden: in Zweedse tweeverdienershuishoudens brengen de vrouwen ongeveer 37,5 procent van het gezinsinkomen binnen tegen 30 procent voor Nederlandse en 32 procent voor Westduitse tweeverdienershuishoudens. Een mogelijke verklaring daarvoor is het feit dat Zweedse vrouwen meer uren arbeid aanbieden, als zij werken. Het belastingstelsel blijkt echter ook een belangrijke factor te zijn: wanneer Zweedse echtparen aan het Nederlandse belastingstelsel zouden zijn onderworpen, zou de bijdrage van vrouwen aan het gezinsinkomen met ongeveer 5 procentpunten dalen. Het Zweedse belastingstelsel stimuleert vrouwen dus meer dan het Nederlandse en Westduitse om betaalde arbeid te verrichten. Voorts blijkt ook het Westduitse belastingstelsel iets voordeliger voor vrouwen dan het Nederlandse, maar relatief wel minder dan het Zweedse.

Strikt genomen levert deze analyse geen bewijs dat belastingwijzigingen het arbeidsaanbod van vrouwen beïnvloeden. Ten eerste omdat allerlei andere variabelen die daarop van invloed kunnen zijn worden genegeerd: bijvoorbeeld sociale normen en waarden met betrekking tot arbeid, regelingen voor ouder-schapsverlof en kinderopvang, geografische factoren, scholing. In Nederland zijn vooral minder kinderopvangvoorzieningen dan in de andere landen, en naast het ongunstige belastingregime wordt dat ook als een belangrijke oorzaak van de lage arbeidsparticipatie beschouwd⁴². De tweede kanttekening bij de analyse van Gustafsson is dat de causaliteit net zo goed omgekeerd zou kunnen zijn: misschien hadden werkende vrouwen door hun aantal in Zweden de macht om een gunstiger belastingregime af te dwingen. Niettegenstaande deze kanttekeningen kan worden gesteld dat een vergelijking tussen Nederland, West-Duitsland en Zweden illustreert dat de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen sterk kan verschillen, ook tussen landen die in economisch opzicht grote overeenkomst vertonen. Een samenhang met de wijze waarop het belastingstelsel arbeid van gehuwde vrouwen behandelt, is waarschijnlijk.

Er zijn echter ook andere aanwijzingen dat het belastingregime effect heeft op het arbeidsaanbod van vrouwen. Theeuwes concludeert in zijn overzicht van economisch arbeidsaanbodonderzoek in Nederland dat er weliswaar een grote spreiding is in de reactiecoëfficiënten die verschillende onderzoekers vinden, maar dat bij vrouwen althans een hoger netto uurloon meer arbeidsaanbod uitlokt⁴³. Ook uit Engelse en Noordamerikaanse literatuur blijkt een verband tussen het arbeidsaanbod van vrouwen en het belastingstelsel. Engelse vrouwen laten hun arbeidsinkomen niet snel uitkomen boven de zogenaamde "Lower Earnings Limit", waarboven hun marginaal tarief sterk stijgt⁴⁴. Bij een experiment in de Verenigde Staten, waarbij vergelijkbare groepen onge-

⁴²] Zie bijvoorbeeld Emancipatieraad, 1989, op. cit., blz. 19-20.

B.M.S. Van Praag, J.P. Hop en E. Eggink (1989), *A symmetric Approach to the labor market by means of the simulated moments method with an application to married females*; Erasmus Universiteit Rotterdam, Econometrisch Instituut, report 8973/A, 1989. De auteurs vinden aanwijzingen dat het belang van kinderopvang voor de arbeidsparticipatie van vrouwen groot is ten opzichte van het belang van financiële prikkels.

⁴³] Theeuwes, 1988, op. cit.

⁴⁴] *Employment Outlook 1990*; op. cit.

Zie ook A. Duncan, *Modelling the participation and Hours of Work decisions of Married Women in the face of non-convex budget sets*; University of York, 1989.

huwde moeders aan verschillende belastingregimes werden onderworpen, was het arbeidsaanbod het hoogst bij het regime met de laagste marginale heffing⁴⁵. Met Engeland vergelijkbaar onderzoek is in Nederland niet uitvoerbaar, omdat in ons stelsel een eenvoudige grens zoals de Engelse "Lower Earnings Limit" ontbreekt. Experimenten zoals in de Verenigde Staten zijn hier niet uitgevoerd. Daardoor, en doordat onderzoek naar de gevolgen van belastingwijzigingen technisch zeer gecompliceerd is, bestaat er weinig inzicht in de kwantitatieve gevolgen van veranderingen in het belastingstelsel.

Een econometrisch onderzoek naar de introductie van de Tweeverdienerswet in 1983-1985 concludeerde dat deze stelselwijziging het arbeidsaanbod van vrouwen slechts weinig (ongeveer 8 à 10.000 personen) heeft doen dalen ten opzichte van de situatie daarvoor⁴⁶. Zoals figuur 5.1 al aantoonde was die echter ook niet erg voordelig voor bijverdienende partners, vanwege de destijds geldende lage belastingvrije voet voor gehuwde vrouwen. Overigens geven de auteurs zelf al aan, dat de resultaten van de econometrische modelberekeningen niet erg stabiel zijn: bij een iets andere definitie van de inkomensvariabele wordt het geschatte effect van de Tweeverdienerswet enige malen groter.

In een recent OSA-onderzoek wordt geconcludeerd dat wijzigingen in het belastingstelsel weinig invloed hebben op het arbeidsaanbod van vrouwen⁴⁷. In het econometrische model dat ten grondslag ligt aan deze conclusie, wordt de arbeidsparticipatie van vrouwen niet alleen verklaard uit kenmerken van de vrouwen zelf, zoals opleiding en inkomen, maar ook uit sociologische variabelen zoals 'gewoontevorming' en 'navolging van een referentiegroep'. Deze laatste twee variabelen blijken een grotere verklaringskracht te hebben dan financiële prikkels, waarbij volgens een latere analyse van één van de auteurs het belang van 'gewoontevorming' veel groter is dan dat van 'navolging'⁴⁸. Verandering van de financiële prikkels heeft dan ook volgens het model weinig effect op de participatie van vrouwen. Deze conclusie roept echter wel een aantal vragen op. Het onderzoek is gebaseerd op een momentopname van de arbeidsparticipatie in twee opeenvolgende jaren, en het is twijfelachtig of dynamische processen als 'gewoontevorming' en 'navolging' bij zulke gegevens goed onderscheiden kunnen worden van de kenmerken van de vrouwen, die immers niet sterk veranderen in zo'n korte periode. Uit de grote stijging van het arbeidsaanbod van Nederlandse vrouwen die in figuur 5.2 naar voren komt, blijkt dat in ieder geval 'gewoontevorming' geen goede verklaring kan bieden voor het verloop van de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen in Nederland in de periode 1960-1990. Gelet op de andere besproken onderzoeken is, wellicht naast 'navolging van een referentiegroep', een zekere positieve invloed van het belastingstelsel op het arbeidsaanbod van vrouwen plausibel.

5.1.3.3 Overdracht van de basisaftrek

Discussies over de fiscale disincentives voor vrouwen zijn in het algemeen gericht op de overdracht van de basisaftrek in de inkomstenbelasting. In het huidige belastingstelsel geldt een vaste belastingvrije voet van ongeveer f 4500. In huishoudens met slechts één kostwinner kan de belastingvrije voet van de kostwinner worden opgehoogd met de ongebruikte voet van de afhankelijke partner. Daardoor heeft een alleenverdiener dus een tweemaal zo hoge

⁴⁵] J.A. Hausman, "The effect of wages, taxes, and fixed costs on women's labor force"; *Journal of Public Economics* 14(1980), blz. 161-194

⁴⁶] J.M. Bekkering, Y.K. Grift en J.J. Siegers, *Belasting- en premieheffing en de arbeidsmarktparticipatie door gehuwde vrouwen, een econometrische analyse*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1986. De uitkomsten van dit onderzoek komen sterk overeen met een CBS-onderzoek dat met een geheel andere methode werkte; zie blz. 29-30.

⁴⁷] A. Kapteyn, I. Woittiez en P. ten Hacken, *Household labor supply in the Netherlands in the eighties and nineties*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument W61, 's-Gravenhage, 1989

⁴⁸] I.B. Woittiez, op. cit., blz. 226

belastingvrije voet als een tweeverdiener. De rechtvaardiging daarvan moet worden gezocht in het draagkrachtbeginsel. Uitgaande van dit beginsel behoort de totale basisaftrek in een huishouden onafhankelijk te zijn van het aantal inkomens dat binnenkomt. In het voorgaande is al beschreven, hoe het belang van het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting in de afgelopen decennia is afgenomen (wat niet wil zeggen dat dit een onomkeerbaar proces is). Het stelsel heeft zich in het verleden steeds meer ontwikkeld in de richting van individuele draagkracht. In die zin kan het feit dat de basisaftrek van een alleenverdiener twee maal zo hoog is als die van een tweeverdiener, worden opgevat als een voordeel voor de alleenverdiener ten opzichte van de situatie in een geïndividualiseerd belastingstelsel. Volgens deze laatste interpretatie werkt de overdracht van de basisaftrek in de praktijk als een 'impliciete heffing' op het inkomen van een bijverdienende partner, en wel des te sterker naarmate dit inkomen lager is. Volgens een onderzoek van de OSA bedroeg de 'impliciete heffing' op de eerste f 5000 in het vóór-Oortse stelsel 33 tot 47 procent ⁴⁹.

Het effect van de overdracht van de basisaftrek is vooral merkbaar voor vrouwen met kleine part-time banen. Het wekt dan ook geen verwondering dat het aanbod van vrouwen voor deze categorie werkgelegenheid kleiner is dan de vraag. Tabel 5.1 laat zien dat, hoewel vrouwen relatief veel belangstelling hebben voor deeltijdbanen, de deeltijdbanen van minder dan 14 uur per week duidelijk minder populair zijn. Er zijn meer vrouwen die zo'n baan hebben, dan vrouwen die daar een voorkeur voor uitspreken.

Tabel 5.1 Feitelijke en gewenste arbeidsuren (procentuele aandelen)

Arbeidsuren per week	OSA 1986*		CBS 1989**	
	Feitelijk	Gewenst	Feitelijk	Gewenst
0-4	1,1	0,9	3,3	2,9
5-9	8,2	5,7	5,3	4,6
10-14	8,3	8,4	4,3	3,8
15-19	9,1	9,5	3,7	3,4
20-24	15,7	18,8	6,2	7,8
25-29	3,3	4,7	3,0	3,0
30-34	10,1	19,2	6,0	9,8
35-39	19,1	15,0	32,6	28,6
40+	25,1	17,8	36,5	36,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Tendrapport Arbeidsmarkt 1989*; Voorstudie V32, 's-Gravenhage, 1989.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Enquête Beroepsbevolking 1989*; Voorburg/Heerlen, 1990.

* Alleen vrouwen.

** Mannen en vrouwen gezamenlijk.

Omdat de eerste twee kolommen in tabel 5.1 alleen op vrouwen en de laatste twee op mannen en vrouwen gezamenlijk betrekking hebben, zijn zij niet onderling vergelijkbaar. Het beeld dat bij kleine deeltijdbanen de vraag groter is dan het arbeidsaanbod, blijkt echter uit beide bronnen. Kennelijk is de groei van het deeltijdwerk, die zich de afgelopen jaren in Nederland heeft voorgedaan, bij de kleine deeltijdbanen vooral door vraagfactoren en bij grote vooral door aanbodfactoren gestimuleerd.

⁴⁹] M. Bruyn-Hundt en D. van der Linden, op. cit.

Afschaffing van de overdracht van de basisaftrek is wel voorgesteld als financieringsbron voor voorzieningen die de participatie van vrouwen zouden kunnen bevorderen⁵⁰. Daarmee snijdt het mes aan twee kanten: een participatieremmende regeling wordt omgezet in participatiebevorderende voorzieningen. Naast het effect op de participatie heeft afschaffing van de overdracht van de basisaftrek nog bijkomende voordelen: het leidt tot een eenvoudiger belastingstelsel, dat bovendien 'neutraal' is ten opzichte van verschillende samenlevingsvormen. 'Neutraal' in de zin dat de financiële gevolgen van de keuze voor een bepaalde leefvorm, zoals schaalvoordelen door het gezamenlijk gebruik maken van allerlei voorzieningen, bij het huishouden zelf terecht komen zonder door de fiscus te worden gecorrigeerd.

Het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek heeft nadelige gevolgen voor de inkomens van alleenverdieners, in het bijzonder in het inkomenstraject van minimum tot modaal. In de meeste voorstellen tot afschaffing van de overdracht van de basisaftrek wordt daarom gepoogd om de inkomensgevolgen te beperken.

Op verzoek van de WRR heeft het Centraal Planbureau (CPB) een berekening gemaakt van de inkomensgevolgen van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek. Voor alleenverdieners die in de eerste belastingstap vallen bedraagt de achteruitgang ongeveer f 1600 op jaarbasis. Dat bedrag loopt op via f 2200 voor alleenverdieners in de tweede stap naar f 2600 voor die in de derde. Voor een alleenverdiener met een modaal inkomen zou dit een achteruitgang betekenen van 5 à 6 procent. Dit effect ligt in dezelfde orde van grootte als de maximale effecten van de stelselwijzigingen Oort en Dekker. Bij inkomens lager dan modaal is de procentuele achteruitgang hoger, omdat het absolute bedrag gelijk blijft: op het minimumniveau bedraagt de achteruitgang ongeveer 8 procent. Vanzelfsprekend zullen uitsluitend alleenverdieners van de maatregel gevolgen ondervinden.

Naar het oordeel van het CPB kan de maatregel aanzienlijke effecten hebben op het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen. Via de matigende invloed van dit vergrote arbeidsaanbod op de loonkosten ontstaan vervolgens gunstige effecten op de werkgelegenheid en de economische groei. Berekeningen met het nieuwe algemeen evenwichtsmodel van het CPB (MIMIC) komen uit op een extra arbeidsaanbod van circa 100.000 personen⁵¹. Omdat het veelal om belangstellenden voor deeltijdfuncties gaat is de invloed op het arbeidsvolume (in arbeidsjaren) overigens geringer. Het CPB tekent bij de berekening aan dat de huidige versie van het model nog experimentele trekken heeft en dat in de komende tijd nog de nodige aanpassingen zijn voorzien. Het is dus niet uitgesloten dat het te verwachten extra arbeidsaanbod te zignertijd enigszins moet worden bijgesteld.

Vanwege de grote gevolgen voor de inkomensverdeling lijkt het ongewenst om de overdracht van de basisaftrek op korte termijn zonder meer af te schaffen. Het ligt daarom voor de hand om het overdraagbare deel van de basisaftrek over een langere periode van circa 10 jaar tot nul te laten dalen. Er zijn daarenboven nog andere mogelijkheden om de inkomensgevolgen van de maatregel te verzachten. In het volgende wordt daarvoor een modaliteit beschreven. Aan het slot van de subparagraaf wordt nog aparte aandacht geschonken aan de

⁵⁰] Emancipatieraad, 1989, op. cit.

Maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen; Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 20039, nr. 10.

Federatie Nederlandse Vakbeweging, *Economische zelfstandigheid en solidariteit*; ontwerp-resolutie ten behoeve van het FNV congres op 12 en 13 november 1990 te Amsterdam; Amsterdam, 1990.

⁵¹] Zie ook: G.M.M. Gelauff e.a., *Towards an analysis of tax effects on labour market and allocation, a micro/macro approach*; CPB-onderzoeksmemorandum 68, 's-Gravenhage, 1990.

gevolgen van de maatregel op het niveau van het sociaal minimum en voor bejaarden. Daarbij wordt een aanvullende beleidsmogelijkheid beschreven, die erop is gericht om de effecten van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek op het niveau van het sociaal minimum te neutraliseren.

Omdat afschaffing van de overdracht van de basisaftrek leidt tot hogere belastingopbrengsten is er ruimte voor compensatie van de gevolgen. Een voorlopige schatting van het CPB komt uit op ongeveer f 4 miljard. De inkomensgevolgen van (geleidelijke) afschaffing van de overdracht van de basisaftrek kunnen op verschillende manieren worden gecompenseerd. Eén mogelijkheid is een (geleidelijke) verlaging van alle tarieven in de loon- en inkomstenbelasting met 1,5 procent⁵². Dit heeft tot gevolg dat tweeverdieners en alleenstaanden hun inkomen zien stijgen, terwijl zij geen nadelige gevolgen hebben gehad van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek. Er is veel voor te zeggen om de compensatie te concentreren bij die bevolkingsgroepen die nadelige inkomenseffecten ondervinden en die bovendien vanwege de zorg voor kinderen hun arbeidsparticipatie minder makkelijk kunnen uitbreiden. Natuurlijk mag daarbij niet opnieuw een impliciete heffing op part-time werk ontstaan. Het ligt dan ook voor de hand om ter compensatie van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek de kinderbijslag te verhogen en kinderopvangvoorzieningen te bevorderen.

De maatregel zou op deze wijze financieel ongeveer neutraal zijn voor alleenverdieners met kinderen (ongeveer 1,5 miljoen huishoudens in 1987). Voor tweeverdieners met kinderen (ongeveer 0,7 miljoen huishoudens en alleenstaande ouders (bijna 0,3 miljoen) is de maatregel voordelig. Deze groepen hebben immers geen nadeel van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek⁵³. De maatregel is financieel nadelig voor alleenverdieners zonder kinderen (bijna 0,5 miljoen huishoudens). Het wordt voor deze laatste groep daarentegen wel financieel aantrekkelijker gemaakt dan voorheen om een tweede inkomen te verwerven: tot f 4500 per jaar blijven de verdiensten van de tweede partner onbelast. Alleenstaanden en tweeverdieners zonder kinderen ondervinden geen directe financiële gevolgen. Structureel betekent de maatregel dus een omzetting van kostwinnersvoorzieningen in voorzieningen voor huishoudens met kinderen. In paragraaf 5.1.1 is reeds aangegeven dat zo'n structuurwijziging wenselijk is om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen.

Door de opbrengsten van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek te gebruiken voor de compensatie van huishoudens met kinderen wordt de groep voor wie de maatregel negatieve inkomensgevolgen heeft sterk verkleind. De overblijvende groep, alleenverdieners zonder kinderen, bestaat voor een groot deel uit oudere echtparen⁵⁴. Indien oudere gehuwde vrouwen uit deze groep zich in groten getale zouden aanbieden op de arbeidsmarkt, is het niet waarschijnlijk dat er voldoende vraag zal zijn om dit extra aanbod te absorberen. Daarmee zou het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek in de praktijk dus, grof gezegd, neerkomen op een inkomensoverheveling van oudere alleenverdieners zonder, naar jongere tweeverdieners met thuiswonende kinderen. Het zou voorts te ver gaan om oudere gehuwde vrouwen, die reeds langere tijd niet meer het voornemen hebben gehad om betaald werk te verrichten, plotseling te confronteren met de financiële noodzaak om werk te zoeken. Om deze reden is een geleidelijke afschaffing van de overdraagbare basisaftrek belangrijk. In de meeste gevallen zal de inkomensdaling dan

⁵¹] Dit zou volgens het CPB ook ongeveer f 4 miljard kosten.

⁵³] Aantallen huishoudens zijn afkomstig uit F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer en E.M. Hooijmans, *Gecumuleerd Beleid; Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP-cahier 76, Rijswijk, Samsom, 1990, tabel 3/10.*

⁵⁴] *Ibid.*, bijlage 4.1

worden gecompenseerd door de algemene loonstijging, zodat de relatieve achteruitgang van alleenverdieners zonder kinderen ten opzichte van de huidige situatie niet hoeft te leiden tot een daling van de koopkracht. In de Notitie Inkomensbeleid 1991 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt aangetoond dat inkomensmutaties door verandering van sociaal-economische positie en door incidentele loonsveranderingen vaak veel belangrijker zijn dan die welke door het belastingstelsel worden veroorzaakt⁵⁵. Ook het CPB heeft er onlangs op gewezen dat de (éénjarige) veranderingen in de financiële situatie van huishoudens slechts voor een kwart worden veroorzaakt door het inkomensbeleid, en voor driekwart door andere factoren⁵⁶. Bovendien heeft de bevolking de tijd om te reageren op de maatregel: doordat bekend is dat arbeid van de afhankelijke partner financieel aantrekkelijker zal worden ligt het voor de hand dat meer gehuwde vrouwen zullen toetreden tot de arbeidsmarkt. Tentatieve berekeningen van de gedragsreacties door de Oort-herziening laten zien dat negatieve inkomenseffecten van enkele procenten ruimschoots gecompenseerd kunnen worden door gedragsreacties⁵⁷.

Compensatie van het afschaffen van de overdraagbare basisaftrek via de kinderbijslag ligt voor de hand omdat het leidt tot een omzetting van kostwinnersvoorzieningen in ondersteuning van huishoudens met kinderen. Er zijn echter ook andere argumenten om de kinderbijslag te verhogen. Deze hangen samen met de rechtvaardiging van het kinderbijslagstelsel. Bij het vaststellen van de kinderbijslag wordt thans alleen gekeken naar de materiële uitgaven voor de opvoeding. Vanuit dit vertrekpunt is de differentiatie naar rangorde betrekkelijk geprononceerd, omdat de met het aantal kinderen afnemende draagkracht van de ouders zwaarder weegt dan de daling van de kosten per kind als gevolg van schaalvoordelen. De verzorgingskosten van kinderen tellen voor de kinderbijslag tot nu toe niet mee. Vanuit de situatie waarin de kinderbijslagregelingen aanvankelijk gestalte kregen is dit begrijpelijk. Er was immers sprake van een hoge mate van uniformiteit in leefsituaties, waarbij erop gerekend mocht worden dat de moeder beschikbaar was voor de verzorging van de kinderen.

Bij een stijgende arbeidsdeelname van vrouwen worden de verzorgingskosten van kinderen in toenemende mate relevant. Een gedeeltelijke afstemming van de kinderbijslag op de verzorgingskosten kan leiden tot een vereenvoudiging van de regeling. De schaalvoordelen bij het verzorgen van meerdere kinderen zijn aanzienlijk in verhouding tot de schaalvoordelen bij de materiële uitgaven. Daardoor kan de differentiatie naar rangorde veel grofmaziger worden: het dalend verloop van de vergoeding voor verzorgingskosten compenseert het stijgend verloop van de vergoeding voor materiële uitgaven. Tevens vervalt de argumentatie voor de bestaande differentiatie naar leeftijd. Waar de materiële kosten van kinderen stijgen met de leeftijd, dalen de verzorgingskosten. Uiteindelijk zou dan dus een kinderbijslagstelsel resulteren waarbij een vast bedrag per kind wordt uitgekeerd, ongeacht de leeftijd of het rangnummer binnen het gezin.

Het is niet zeker of, naast het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek, ook een verhoging van de kinderbijslag zal leiden tot een hogere arbeidspar-

⁵⁵] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, notitie Inkomensbeleid 1991; Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21806, nr. 1, blz. 30. Zie ook: H. van de Stadt, A. ten Cate, A.J. Hundepool en W.J. Keller, *Koopkracht in kaart gebracht, een statistiek van de inkomensdynamiek*; Centraal Bureau voor de Statistiek, reeks Statistische onderzoeken nr. M28, Voorburg/Heerlen, 1986, zoals aangehaald in: Centraal Planbureau, *MICROTAX 1987*, Werkdocument 19, 's-Gravenhage, 1987, blz. 10.

⁵⁶] Centraal Planbureau, *Het koopkrachtoverzicht; onderbouwing koopkracht en Microtax 1990*; CPB-werkdocument 35, 's-Gravenhage, 1990.

⁵⁷] H. van de Stadt, R.D. Huigen en C. Zeelenberg, "Inkomenseffecten van de Oort-voorstellen", *Economisch Statistische Berichten*; 31 mei 1989, 74e jaargang nr. 3709, blz. 524-537.

ticipatie van moeders van jonge kinderen. Deze gedragseffecten zijn moeilijk te voorspellen. Sommige vrouwen zullen aangespoord worden zich tijdelijk van de arbeidsmarkt terug te trekken, juist door de tegemoetkoming in inkomensderiving die de kinderbijslag biedt. De micro-economische theorie leert immers, dat een hoger niet-arbeidsinkomen leidt tot een lager arbeidsaanbod. Het is echter de vraag of deze theorie in dit geval in gelijke mate opgaat als voor bijvoorbeeld inkomsten uit vermogen. Kinderbijslag vormt immers een tijdelijk inkomen. Indien de verhoogde kinderbijslag wordt besteed aan betaalde kinderopvang, verbetert daardoor de positie van de moeder bij het zoeken naar werk. Het is echter ook denkbaar dat betere mogelijkheden voor de combinatie van ouderschap en betaalde arbeid vooral leiden tot een verhoogde vruchtbaarheid.

Om het koopkrachtverlies door afschaffing van de overdracht van de basisaftrek van een alleenverdiener met kinderen te compenseren kan de kinderbijslag voor het eerste kind worden gelijkgetrokken met die voor het tweede en derde kind. Vervolgens wordt de kinderbijslag voor het eerste tot en met derde kind zodanig verhoogd, dat in een huishouden met twee kinderen het verlies van de overdracht van de basisaftrek volledig wordt gecompenseerd. In concreto betekent dit, uitgaande van de situatie eind 1989, een verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind met f 1184 per jaar, en voor het tweede en derde kind met elk ongeveer f 435 per jaar. Vervolgens worden de bedragen voor het vierde tot en met het zevende kind gelijkgetrokken. Daarmee komt de kinderbijslag voor het eerste tot en met het zevende kind uit op een gelijk niveau van ongeveer f 2415 per jaar. Voor achtste en verdere kinderen blijft de bijslag gehandhaafd op f 2880. Verlaging van de bijslag voor deze groep zou grote inkomensgevolgen hebben, terwijl het financiële voordeel voor de overheid gering is omdat het om een klein aantal huishoudens gaat.

Het resultaat van deze bijstelling zal zijn dat het verlies van de overdracht van de basisaftrek in een modaal alleenverdienershuishouden met één kind voor driekwart wordt gecompenseerd door de verhoging van de kinderbijslag. Bij een modaal huishouden met twee kinderen is de compensatie volledig, terwijl modale huishoudens met drie of meer kinderen er iets op vooruit gaan. Voor bovenmodale huishoudens ziet het beeld er iets minder gunstig uit.

Indien tevens de differentiatie naar leeftijd wordt opgeheven, hangen de inkomenseffecten af van de leeftijd van de kinderen. Gezinnen met jonge kinderen krijgen dan meer compensatie dan gezinnen met kinderen ouder dan twaalf jaar, waarvoor immers geldt dat de moeders beter in staat zijn hun arbeidsparticipatie uit te breiden. Het verlies van de overdracht van de basisaftrek wordt niet gecompenseerd voor alleenverdieners zonder kinderen. Het betreft hier voornamelijk oudere echtparen waarvan de kinderen al financieel zelfstandig zijn. Er zij nogmaals op gewezen dat de beleidsmogelijkheid inhoudt dat deze stelselwijziging geleidelijk moet worden uitgevoerd. Daardoor kunnen de gevolgen voor de koopkracht beperkt blijven: niet alleen worden zij uitgesmeerd over een langere periode, maar bovendien zullen andere veranderingen in de sociaal-economische positie van huishoudens de gevolgen van deze stelselwijziging overheersen.

Deze verhoging van de kinderbijslag bouwt voort op een onlangs verschenen advies van de Sociaal-Economische Raad (SER)⁵⁸. De gewenste grofmaziger indeling van de rangorde wordt versterkt. In het SER-voorstel worden de bestaande zes rangorde-categorieën samengevoegd tot vier: de in het voorgaande beschreven aanpassing voegt daarvan de eerste drie categorieën samen door de kinderbijslag voor de eerste zeven kinderen gelijk te trekken. Tabel 5.2 vergelijkt de huidige situatie, het voorstel van de SER en de aanpassingen daarop als de kinderbijslag wordt verhoogd ter compensatie van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek.

⁵⁸] Sociaal-Economische Raad, *Structuur van de kinderbijslagen*; advies 90/12, 's-Gravenhage, 1990.

Tabel 5.2 Kinderbijslag bedragen volgens het huidige stelsel, het SER-voorstel en het WRR-voorstel

rangorde	aantal (1989)	huidige bedrag	SER	WRR
1e kind	1.859.300	1.233	1.570	2.415
2e kind	1.152.900	2.002	2.045	2.415
3e kind	349.800	1.961	2.045	2.415
4e kind	95.000	2.371	2.470	2.415
5e kind	33.500	2.371	2.470	2.415
6e kind	15.700	2.615	2.470	2.415
7e kind	8.000	2.615	2.470	2.415
8e e.v.	4.200	2.880	2.880	2.880

Bron: Sociaal-Economische Raad, *Structuur van de kinderbijslagen*; advies 90/12, 's-Gravenhage, 1990 en berekeningen WRR.

Bedragen gelden voor kinderen van 6-11 jaar.

Er is geen rekening gehouden met de koopkrachttoeslag voor eerste en tweede kinderen i.v.m. de hervorming van de ziekenfondspremie.

De kinderbijslag voor kinderen van 0-5 jaar is thans 30 procent lager en die voor kinderen van 12-17 jaar 30 procent hoger dan de bedragen in tabel 5.2. Onder de veronderstelling dat de aantallen jongere en oudere kinderen elkaar in evenwicht houden, bedragen de kosten van de voorgestelde verhoging van de kinderbijslag ongeveer f 3 miljard ten opzichte van de huidige situatie. In het voorgaande is aanbevolen om de differentiatie naar leeftijd af te schaffen; voor de schatting van de kosten maakt dit echter geen verschil. Van de opbrengst van de afschaffing van de overdracht van de basisaftrek resteert dan structureel nog f 1 miljard. Het ligt in de rede om dit bedrag te bestemmen voor kinderopvangvoorzieningen en andere participatiebevorderende maatregelen.

De normen voor het bestaansminimum voor huishoudens met kinderen zijn relatief laag ten opzichte van die voor huishoudens zonder kinderen. Uit de Notitie Inkomensbeleid 1991 kan worden afgeleid dat in de meeste Europese landen de minimumuitkeringen voor gezinnen 40 à 50 procent hoger zijn dan voor gezinnen zonder kinderen. In Nederland is het verschil slechts 17 procent⁵⁹. Dit komt omdat de thans bestaande minimumnormen geen onderscheid maken naar de aanwezigheid van kinderen in een huishouden, terwijl de kinderbijslag op dit moment slechts in een deel van de kosten voor de materiële verzorging van kinderen voorziet. In verband hiermee stelt een deel van de SER voor de sociale minima te differentiëren naar de aanwezigheid van kinderen. Bij de hier voorgestelde verhoging van de kinderbijslag ontvalt een belangrijk deel van de argumentatie voor een differentiatie van uitkeringsniveaus van de sociale minima. Weliswaar voorziet de kinderbijslag nog steeds slechts in een deel van de kosten van kinderen, maar omdat de verzorgingskosten deel gaan uitmaken van de kinderbijslag valt dit relatief gunstig uit voor huishoudens met een minimumuitkering. Differentiatie leidt bovendien tot onevenwichtigheden tussen de posities van enerzijds uitkeringsgerechtigden en anderzijds werkenden met een inkomen rond het minimumloon. Recent is erop gewezen dat inkomenssubsidies voor specifieke bevolkingsgroepen een averechts effect kunnen hebben, doordat zij leiden tot rechtsongelijkheid, registratie- en controleproblemen, ontwijkend gedrag, enzovoort⁶⁰.

⁵⁹] Notitie Inkomensbeleid; op. cit., blz. 51.

⁶⁰] P. de Beer en A. Huitzing, "Criteria voor een samenhangend inkomensbeleid", *Socialisme en Democratie*; jaargang 47 nummer 90/9, blz. 242-250.

Globale, generieke maatregelen zouden hierom de voorkeur verdienen boven gerichte, specifieke. In het kader van dit rapport is vooral van belang dat een inkomensafhankelijke kindertoeslag op de minimumuitkering leidt tot een extra belemmering om door het vinden van werk aan een uitkeringssituatie te ontsnappen. In de Notitie Inkomensbeleid 1991 wordt aangetoond dat deze belemmeringen op dit moment al bijzonder hoog zijn⁶¹. Een alleenverdiener met een minimumloon kan in sommige situaties slechter af zijn dan een alleenverdiener met een minimumuitkering. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid concludeert dan ook dat bij de beoordeling van nieuwe maatregelen die de bestedingsmogelijkheden verruimen van mensen beneden de 65 jaar met een uitkering, de arbeidsmarkteffecten nadrukkelijk moeten worden meegewogen. De raad is van mening dat bij een differentiatie van de sociale minima naar de aanwezigheid van kinderen, de arbeidsparticipatie van alleenverdieners met kinderen en alleenstaande ouders met een minimumuitkering te zeer zou worden ontmoedigd, en adviseert daarom om geen inkomensafhankelijke elementen in de kinderbijslag in te bouwen.

Kort gezegd betekent de in deze paragraaf beschreven beleidsmogelijkheid dat de overdracht van de basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting wordt omgezet in een verhoogde kinderbijslag en andere voorzieningen die de combinatie van ouderschap en betaalde arbeid vergemakkelijken. Dit vormt een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen. Berekeningen door het CPB indiceren dat het effect op de participatie aanzienlijk zal zijn⁶². Wat de inkomenseffecten betreft, betekent de maatregel een relatieve achteruitgang voor alleenverdieners zonder kinderen ten opzichte van tweeverdieners. Door de maatregel geleidelijk, bijvoorbeeld over een periode van tien jaar, in te voeren, kan worden bereikt dat deze relatieve achteruitgang voor de meeste betrokkenen niet gepaard gaat met verlies aan koopkracht. Vanwege de compensatie via de kinderbijslag wordt voorkomen dat een element van 'dwang' ontstaat ten aanzien van de arbeidsparticipatie van moeders van jonge kinderen. De beleidsmogelijkheid heeft geen negatieve gevolgen voor het overheidsbudget; wel zal de collectieve lastendruk stijgen omdat fiscale tegemoetkomingen worden omgezet in uitgaven. Naar de mening van de raad dient de stijging van de collectieve lasten door afschaffing van de overdracht van de basisaftrek te worden beoordeeld in het licht van de eigen merites van zo'n stelselherziening. Ook bij andere stelselherzieningen (zoals WIR-omzetting) is bij de toetsing aan de norm van de collectieve lastendruk een correctie aangebracht⁶³. Tenslotte past de genoemde maatregel in de trend naar individualisering die de afgelopen decennia in zowel de Nederlandse samenleving als in de loon- en inkomstenbelasting is opgetreden.

De beleidsmogelijkheid doorstaat de toetsing aan de vijf in paragraaf 5.1.3.1 genoemde criteria. Niettemin verdienen de gevolgen op het niveau van het sociaal minimum aparte aandacht. Het netto minimumloon van een alleenverdiener fungeert als ijkpunt voor alle minimumuitkeringen, ook die aan bejaarden, alleenstaanden en alleenstaande ouders. Een onbedoeld neveneffect van het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek zou kunnen zijn dat het netto minimumloon en daardoor alle minimumuitkeringen met een aantal procentpunten worden verlaagd. Dit kan worden voorkomen door een wijziging van de huidige koppelingssystematiek. Wanneer bijvoorbeeld als ijkpunt voor het sociaal minimum in plaats van het minimumloon, het inkomen van een huishouden waar elk der partners het halve minimumloon

⁶¹] Notitie Inkomensbeleid 1991; op. cit.

⁶²] Het genoemde aantal van 100.000 personen extra aanbod slaat alleen op afschaffing van de overdracht van de basisaftrek. Het effect van verhoging van de kinderbijslag is daar niet in verdisconteerd.

⁶³] Indien de overdracht van de basisaftrek op inkomensneutrale wijze zou worden omgezet in een uitkering voor afhankelijke partners, zouden de berekende collectieve lasten eveneens stijgen, echter zonder dat er materieel iets zou veranderen.

verdient zou worden genomen, dan heeft de maatregel geen gevolgen voor de meeste minimumuitkeringen. Ook het bedrag van de AOW verandert dan niet. Dit nieuwe ijkpunt voor het sociaal minimum brengt wel met zich mee dat alleenverdienershuishoudens waar één minimuminkomen (of iets meer) wordt verdiend voor een 'partneruitkering' in aanmerking zullen moeten komen (zie voor deze mogelijkheid paragraaf 4.2). Voor deze groep betekent dit een 'disincentive' tot arbeidsparticipatie, omdat de marginale druk op extra eigen inkomsten of inkomsten van de partner stijgt in het traject van de partneruitkering. Het gaat hier echter om zulke kleine aantallen, dat noch de kosten van de maatregel noch het berekende arbeidsaanbodeffect hierdoor beduidend zullen worden beïnvloed⁶⁴. Een punt van aandacht vormt wel de verhouding met de ontvangers van een inkomen vlak boven het minimumloon.

5.1.3.4 Andere beleidsmogelijkheden

Hoewel het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek de arbeidsparticipatie van vrouwen stimuleert, heeft deze beleidsmogelijkheid toch een nadeel. Dit betreft de inkomensgevolgen voor alleenverdienershuishoudens zonder kinderen in het traject tussen minimum en modaal. Structureel zouden deze huishoudens in een periode van 10 jaar een relatieve inkomensachteruitgang van 5 à 8 procent doormaken ten opzichte van tweeverdieners met een gelijk bruto huishoudinkomen. Door geleidelijke afschaffing over een langere periode en door het introduceren van een 'partneruitkering' (zie paragraaf 4.2) kan worden bereikt dat de verandering voor de huishoudens met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau plaatsvindt zonder koopkrachtverlies. Dit komt de eenvoud van de operatie evenwel niet ten goede.

In eerdere voorstellen om de overdracht van de basisaftrek af te schaffen is daarom gepoogd om de inkomensgevolgen voor alleenverdieners terug te draaien of te beperken. Een voorbeeld daarvan is het voorstel van de FNV om de overdracht van de basisaftrek om te zetten in een uitkering voor afhankelijke partners⁶⁵. Dit zou de eerste stap zijn in de richting van een volledig geïndividualiseerde 'Algemene Volksverzekering tegen Werkloosheid'. Deze AVW zou op den duur het recht op een volledige uitkering toekennen aan ieder die beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, ongeacht het arbeidsverleden en ongeacht het overige huishoudinkomen. Door de invoering van deze geïndividualiseerde volksverzekering wil de FNV bereiken dat de relatie tussen arbeid en inkomen wordt versterkt. Voor afhankelijke partners die zich niet beschikbaar stellen voor betaalde arbeid, wil de FNV de huidige overdracht van de basisaftrek handhaven in de vorm van een belastingkortingsbedrag, of een negatieve inkomstenbelasting die wordt uitgekeerd aan de afhankelijke partner zelf. Deze omzetting van de basisaftrek in een uitkering voor afhankelijke partners leidt weliswaar tot meer economische zelfstandigheid van vrouwen, maar het heeft weinig effect op de financiële drempels voor arbeidsparticipatie van afhankelijke partners. De impliciete heffing door de overdracht van de basisaftrek blijft immers onder een andere naam gehandhaafd. Alleen voor partners van mannen met hogere inkomens is er een effect. De FNV wil tevens in de toekomst de uitkering voor afhankelijke partners verhogen indien zij zich beschikbaar stellen voor betaalde arbeid; voor de daarmee samenhangende kosten is thans nog geen financiering aangegeven. De Emancipatieraad (ER) heeft reeds eerder voorgesteld de belastingheffing te individualiseren⁶⁶. Dit betrof toen het afschaffen van de alleenverdieners-

⁶⁴] Het gaat om minimaal 13.000 huishoudens, het aantal waar slechts één minimumloon wordt verdiend. Een maximumschatting komt uit op ongeveer 50.000, het aantal alleenverdienershuishoudens zonder kinderen rond het sociaal minimum. Dit omvat ook ABVW-ontvangers, voor wie de uitkering niet verandert. Vgl. F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer en E.M. Hooijmans, op. cit.

⁶⁵] FNV, 1990, op. cit.

⁶⁶] Emancipatieraad, 1989, op. cit.

toeslag, de voorganger van de overdraagbare basisaftrek. In de voorstellen van de ER wordt de individualisering cohortsgewijs uitgevoerd voor de 1990-generatie. De opbrengst wordt door de ER bestemd voor individualisering van de RWW-uitkering, die dus ook uitsluitend voor het 1990-cohort zal gelden. Deze ER-voorstellen vormen onderdeel van een pakket maatregelen waarbij onder andere ook de kinderopvang wordt uitgebreid.

De voorstellen van ER en FNV hebben gemeen dat fiscale disincentives worden afgeschaft en gebruikt voor de financiering van uitkeringen bij onvrijwillige werkloosheid. Het uitgangspunt is daarbij dat in een maatschappij waar betaalde arbeid door vrouwen normaal is, ook voor vrouwen een zelfstandig recht op uitkering bij werkloosheid moet bestaan dat is losgekoppeld van het overige huishoudinkomen.

Bij de stelselherziening sociale zekerheid heeft het kabinet aan het parlement toegezegd om een onderzoek te doen uitvoeren naar de mogelijkheden tot verdergaande verzelfstandiging van uitkeringsrechten. In de rapportage van de ambtelijke projectgroep die het onderzoek heeft uitgevoerd, wordt een mogelijkheid genoemd die sterk lijkt op het FNV-voorstel⁶⁷. Het verschil is dat aan de uitkering voor afhankelijke partners de verplichting tot beschikbaarstelling op de arbeidsmarkt wordt verbonden, en dat de duur van de uitkering beperkt wordt tot één jaar. Van deze regeling zal een grotere stimulans op het verrichten van betaalde arbeid uitgaan dan van het FNV-voorstel, omdat de relatie tussen recht op uitkering en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt sterker is. De overdracht van de basisaftrek zou in het voorstel van de ambtelijke projectgroep niet worden aangetast.

In de reactie van het kabinet op de rapportage van de ambtelijke projectgroep wordt een aparte inkomensvoorziening voor afhankelijke partners afgewezen. Daarbij spelen financiële argumenten een belangrijke rol, maar ook inhoudelijke. Volgens het kabinet is voortzetting van het huidige beleid (namelijk intensivering van het arbeidsvoorzieningsbeleid en het verbeteren van voorzieningen om betaald werk met ouderschap te combineren) effectiever dan het introduceren van nieuwe uitkeringsrechten bij werkloosheid. Van dit laatste gaat, volgens het kabinet, geen financiële prikkel uit om actief te zoeken naar betaalde arbeid. Tenslotte wijst het kabinet erop dat de bestaande problematiek van oneigenlijk gebruik en misbruik zou kunnen worden verzwaaard. Om deze laatste reden zijn de budgettaire consequenties van een zelfstandig uitkeringsrecht hoogst onzeker. Stel bijvoorbeeld dat vrouwen zich in groten getale beschikbaar stellen voor arbeid zonder dat de arbeidsmarkt voldoende passende banen biedt. Het beroep op uitkeringen zou daardoor enorm kunnen toenemen. Ook wanneer de rechten worden beperkt tot de 1990-generatie, volgens het ER-voorstel, zijn de budgettaire consequenties niet te overzien.

De raad onderschrijft de conclusie van het kabinet dat een specifieke inkomensvoorziening voor herintredende partners niet opportuun is. Een beleid dat arbeidsaanbod door vrouwen wil bevorderen door fiscale incentives, betekent noodzakelijkerwijs dat alleenverdieners een relatieve achteruitgang doormaken ten opzichte van tweeverdieners. In de eerder beschreven beleidsmogelijkheid wordt dit voor huishoudens met kinderen gecompenseerd door verhoging van de kinderbijslag. Bovendien wordt door geleidelijke invoering van de maatregel bereikt dat de relatieve achteruitgang voor de meeste alleenverdieners niet gepaard zal gaan met koopkrachtverlies.

Het is denkbaar dat de aanvaardbaarheid van fiscale incentives vergroot wordt wanneer zij niet leiden tot een achteruitgang voor alleenverdieners,

⁶⁷] Verzelfstandiging uitkeringsrechten; Tweede Kamer, 1988/1989, 21016, nr. I.

maar tot een relatieve vooruitgang voor tweeverdieners. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar om een toeslag op de basisaftrek te geven voor die werkende belastingplichtigen van wie de partner betaalde arbeid verricht en tot wiens huishouden gedurende meer dan 6 maanden in het kalenderjaar een kind tot 12 jaar behoort. Deze toeslag kan gerechtvaardigd worden als een fiscale tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, en zal daarom in het vervolg worden aangeduid als 'kinderopvangtoeslag voor werkende ouders'. Deze beleidsmogelijkheid lijkt op de 'aanvullende arbeidstoeslag' die indertijd op voorstel van de Commissie-Oort is afgeschaft⁶⁸.

De kinderopvangtoeslag voor werkende ouders bevordert de participatie van moeders van kleine kinderen; hij kan tegelijkertijd tegengaan dat zij zich van de arbeidsmarkt terugtrekken. In het vóór-Oortse stelsel bestonden twee toeslagen op de belastingvrije som die hetzelfde doel hadden; de eerste, de 'aanvullende arbeidstoeslag', gold voor tweeverdieners en betrof een relatief laag bedrag (f 750 per partner). De tweede toeslag, de 'aanvullende alleenstaande oudertoeslag' beoogde een substantiële vergoeding in de kosten voor kinderopvang te geven voor alleenstaande ouders en bedroeg ruim f 4000. Deze laatste toeslag is na de stelselwijziging-Oort in een iets gewijzigde vorm blijven bestaan. De kinderopvangtoeslag voor werkende ouders kan worden gezien als een uitbreiding van de bestaande aanvullende alleenstaande oudertoeslag naar tweeverdienershuishoudens. Het ligt in de rede om de hoogte van de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders zo af te stemmen, dat het bedrag per partner in een tweeverdienershuishouden gelijk is aan de helft van de kinderopvangtoeslag voor werkende alleenstaande ouders.

Zoals reeds in paragraaf 5.1.2 is aangegeven, zijn fiscale stimulansen voor kinderopvang pas echt effectief indien er voldoende aanbod bestaat van kinderopvangvoorzieningen. Deze voorwaarde is op dit moment nog niet vervuld, maar het aanbod van kinderopvangvoorzieningen is groeiende zodat het effect van de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders in de toekomst zal kunnen toenemen.

De groei van het aantal kinderopvangvoorzieningen wordt thans voor een groot deel gefinancierd uit de zogenaamde 'Oort-gelden'; de opbrengst van het afschaffen van de aanvullende arbeidstoeslag (f 130 miljoen) is, op advies van de Emancipatieraad, gebruikt voor directe stimulering van kinderopvang. Een kinderopvangtoeslag voor werkende ouders mag deze aanwending van de Oort-gelden niet doorkruisen; dit zou immers kunnen leiden tot een daling van het aanbod aan kinderopvangvoorzieningen. Daardoor zou het participatiebevorderende effect van de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders kunnen worden tenietgedaan.

Het is niet precies bekend hoeveel ouders uitgeven aan kinderopvang. Alleen voor de gesubsidieerde kinderdagverblijven bestaat een van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur afkomstige ouderbijdragetabel die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan de leden wordt geadviseerd. Volgens deze tabel bestaat de ouderbijdrage uit circa 25 procent van het netto gezinsinkomen boven de f 1600 per maand alsmede uit een vast bedrag van f 60 voor voeding, luiers enzovoort. Voor tweede en volgende kinderen geldt een gereduceerd tarief. Van deze tabel wordt in sommige gevallen afgeweken. Met name in de particuliere kinderopvang worden afwijkende ouderbijdragen gehanteerd.

Uit een onderzoek van de Raad voor de Kinderopvang van Amsterdam blijkt dat een belangrijk deel van de gebruikers in het laagste tarief voor de eigen

⁶⁸] Deze toeslag op de basisaftrek is in het verleden ook wel aangeduid als 'kinderopvangtoeslag'.

Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, 1986, op. cit., blz. 48.

bijdrage valt ⁶⁹. Mogelijk wordt dit veroorzaakt door een oververtegenwoordiging van alleenstaande ouders. Bij een modaal inkomen bedraagt de ouderbijdrage in gesubsidieerde kinderdagverblijven ongeveer f 2000 per jaar.

Om de 'disincentive' van de overdracht van de basisaftrek te compenseren zou de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders voor elk der partners de helft moeten bedragen van de basisaftrek, dus netto f 800 per partner. Om een substantiële vergoeding te geven zou het genoemde bedrag bijvoorbeeld kunnen worden verdubbeld, zodat de toeslag even groot wordt als de basisaftrek. Werkende ouders ontvangen dan dus een fiscale tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van netto circa f 3200.

De kosten van kinderopvang zijn het hoogst voor jonge kinderen. Het ligt dan ook in de rede om het bedrag van de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders te laten dalen naarmate de leeftijd van het jongste kind in het huishouden hoger is. Daarmee wordt tevens voorkomen dat het huishouden een plotselinge substantiële daling van het inkomen ervaart wanneer het jongste kind de leeftijdsgrens van 12 jaar overschrijdt.

Door een kinderopvangtoeslag voor elk der werkende ouders op de basisaftrek zou de inkomensafhankelijkheid van de ouderbijdrage voor kinderopvang kunnen worden verstoord. Deze toeslag is immers voordeliger voor de inkomensgroepen die onder de hogere belastingtarieven vallen. Het valt dan ook te overwegen om de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders niet over beide ouders te verdelen, maar om deze alleen aan de minst verdienende partner te verlenen. De overdraagbaarheid van de basisaftrek blijft daarbij dan bestaan in die zin dat het recht van overdracht van de basisaftrek aanwezig is indien het inkomen van de partner minder bedraagt dan de basisaftrek vermeerderd met de kinderopvangtoeslag. In deze inkleding worden bij geringere inkomsten van de partner de (marginale) effecten van het verlies van de overdracht van de basisaftrek voorkomen, terwijl die partner als het ware een belastingvrije voet geniet ter grootte van de toeslag. Aldus wordt tegemoet gekomen aan maatschappelijke knelpunten op dit vlak. In deze beleidsmogelijkheid wordt bereikt dat de fiscale tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor nagenoeg alle huishoudens even hoog is, onafhankelijk van de werkelijke uitgaven voor kinderopvang en van het inkomen van de meest verdienende partner. Dit mag niet leiden tot een opwaartse aanpassing van de standaardbedragen voor de ouderbijdrage voor kinderopvang; daardoor zou immers het participatiebevorderende effect van de maatregel worden teniet gedaan.

Het CPB heeft op verzoek van de WRR berekend wat de kosten en de inkomenseffecten zijn van een invoering van een kinderopvangtoeslag voor werkende ouders, in de vorm van een absoluut bedrag van netto f 1600 per huishouden per jaar. De inkomenseffecten zijn uiteraard positief voor tweeverdienershuishoudens met kinderen; omdat het om de toekenning van een absoluut bedrag gaat is het effect procentueel het hoogste voor de lagere inkomensgroepen. Indien de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders zou worden toegekend aan alle huishoudens met kinderen van 12 jaar of jonger bedragen de totale kosten, volgens een voorlopige schatting van het CPB, voor de overheid ongeveer f 500 miljoen. De arbeidsparticipatie zou hierdoor met ongeveer 35.000 personen stijgen. In varianten waarbij het bedrag wordt verdubbeld, of waar de toeslag wordt uitgebreid voor huishoudens met kinderen ouder dan 12 jaar, dan wel waar de toeslag de vorm krijgt van een aftrekpost in plaats van een 'tax credit', zullen zowel de kosten als het effect op de arbeidsparticipatie vanzelfsprekend navenant hoger zijn.

⁶⁹] L. Schreuder, 1989, op. cit.

Een mogelijkheid tot dekking van de kosten is inkorting van alle belasting-schijven; bij een inkorting van alle schrijven met f 5000 is de opbrengst volgens een voorlopige schatting van het CPB ongeveer f 2 miljard. De belastingverzwaring doet zich in deze variant uitsluitend voor bij de hogere inkomens. Een relatief kleine inkorting van de schijven kan dus al voldoende opbrengen om de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders te financieren. Omdat de Commissie-Stevens binnenkort voorstellen tot vereenvoudiging van het belastingstelsel zal uitwerken, lijkt het niet zinvol om hier in dit rapport verder op in te gaan.

Modelberekeningen van het CPB indiceren dat de aanbodeffecten van afschaffing van de overdracht van de basisaftrek drie maal zo groot zijn (100.000 versus 35.000 personen extra arbeidsaanbod) als bij de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders in zijn minimale vorm. Een oorzaak van dit verschil is dat de doelgroep van de tweede beleidsmogelijkheid kleiner is dan de eerste. Een verdubbeling van de kinderopvangtoeslag, of een uitbreiding van de doelgroep tot gezinnen met kinderen ouder dan 12 jaar, kan het effect op de arbeidsparticipatie verhogen.

Afschaffing van de overdracht van de basisaftrek kan worden beschouwd als een logisch vervolg op de individualisering van het belastingstelsel welke zich in de afgelopen decennia geleidelijk heeft voltrokken; compensatie door verhoging van de kinderbijslag past in de logica van de maatregel, omdat daarmee kostwinnersvoorzieningen worden vervangen door ondersteuning van huishoudens met kinderen. De keuzevrijheid van moeders om al dan niet betaalde arbeid te verrichten blijft hierbij bestaan.

De kinderopvangtoeslag voor werkende ouders (al dan niet uitsluitend verleend aan de minst verdienende partner) betekent een terugkeer naar, c.q. versterking van, het draagkrachtbeginsel in de belastingheffing. In overeenstemming met dit beginsel bestond er in het vóór-Oortse belastingstelsel een groot aantal toeslagen op de belastingvrije som. Het doel daarvan was de welvaartsverschillen tussen verschillende leefvormen te corrigeren, voorzover ontstaan vanwege verschillen in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud al naar gelang de leefsituatie. Omdat kinderopvang voor werkende tweeverdieners met kinderen noodzakelijk is om een inkomen te verwerven, moet bij de bepaling van hun draagkracht gecorrigeerd worden voor de kosten van kinderopvang.

In tegenstelling tot afschaffing van de overdracht van de basisaftrek betekent de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders geen vereenvoudiging van het belastingstelsel. Uit het feit dat de aanvullende arbeidstoeslag ook vroeger al bestond en geen bijzondere problemen meebracht, kan daarentegen worden geconcludeerd dat herinvoering niet op onoverkomelijke praktische bezwaren zal stuiten. Het verschil tussen de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders en de aanvullende arbeidstoeslag in het vóór-Oortse stelsel betreft voornamelijk de omvang van de toeslag. Indertijd bedroeg die ongeveer f 750 bruto per partner. Dat zou in het huidige stelsel neerkomen op f 500 per huishouden netto. De kinderopvangtoeslag voor werkende ouders kan ongeveer f 1600, respectievelijk f 3200 netto per huishouden per jaar bedragen.

Bij een dergelijk hoge toeslag kunnen ongewenste 'grenseffecten' optreden: huishoudens waar het jongste kind de leeftijd van 12 jaar overschrijdt kunnen een plotselinge substantiële daling van het inkomen ervaren. Dit soort problemen kan echter worden voorkomen door het bedrag van de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders geleidelijk te laten dalen met de leeftijd van het jongste kind.

5.1.4 Wet Bevordering Arbeidskansen

In het rapport Alloctonenbeleid heeft de WRR een wettelijke regeling ter bevordering van de arbeidskansen van alloctone minderheden aanbevolen,

analoog aan de Canadese Employment Equity Act ⁷⁰. Heel kort gezegd houdt zo'n wet in dat werkgevers de verplichting opgelegd krijgen om een plan op te stellen om een meer evenredige deelname te bereiken van allochtonen in hun werknemersbestand. Regelmatig moet verslag worden uitgebracht over de voortgang van dit plan. De controle hierop wordt in eerste instantie overgelaten aan instituten zoals de ondernemingsraad, de werknemersorganisaties en organisaties van allochtonen. De vraag of deze regeling een met de Canadese wet vergelijkbare personele reikwijdte moet krijgen, en in dat geval tevens zowel vrouwen als gedeeltelijk arbeidsongeschikten omvat, viel buiten het bestek van het rapport Allochtonenbeleid. In paragraaf 5.3 van dit rapport beveelt de raad aan om de Wet bevordering arbeidskansen van toepassing te verklaren op arbeidsongeschikten. Deze paragraaf bespreekt de argumenten voor en tegen het opnemen van vrouwen in genoemde Wet.

In de nota 'Sociale Vernieuwing' stelt het kabinet de totstandkoming van een Wet bevordering arbeidskansen een goede zaak te vinden ⁷¹. Enige tijd later, in de reactie op het rapport Allochtonenbeleid, heeft het kabinet in dit verband "contract compliance" afgewezen ⁷².

In een brief aan het bestuur van de Stichting van de Arbeid schrijft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat het kabinet "geneigd" is om vrouwen "voorshands" niet als doelgroep van een Wet bevordering arbeidskansen aan te merken. Aan dit standpunt ligt de opvatting ten grondslag dat sociale partners bij het totstandkomen van positieve-actieprogramma's voor vrouwen vooral een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het "voorshands" heeft betrekking op de arbeidsmarktpositie van vrouwen en in het bijzonder de onevenredig hoge werkloosheid onder vrouwen. Verder noemt de minister als nadeel dat indien een Wet bevordering arbeidskansen is gericht op meerdere doelgroepen, de actieprogramma's te veel specifieke maatregelen ten aanzien van verschillende doelgroepen zouden bevatten. Het gevolg zou het niet bereiken c.q. het "verdringen" van (de) groep(en) met de grootste achterstandspositie(s) kunnen zijn ⁷³. De Wet bevordering arbeidskansen dient, met andere woorden, niet te veel speerpunten te bevatten. Onlangs heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geconstateerd dat, indien de Wet bevordering arbeidskansen wordt uitgebreid naar vrouwen, 80 procent van de werklozen tot één van de doelgroepen van de wet zou behoren ⁷⁴. Dan blijft er van een echte prioriteitsstelling weinig over.

De Emancipatieraad is op grond van een andere weging van argumenten er wel voorstander van dat vrouwen een doelgroep zijn van een Wet bevordering arbeidskansen. De onevenredig hoge werkloosheid en de verborgen werkloosheid onder vrouwen, evenals de relatief slechte positie van vrouwen in het arbeidsproces geven de doorslag. De Emancipatieraad adviseert bovendien om, evenals in Canada, over te gaan tot de combinatie van positieve actie en contract compliance ⁷⁵.

Er is nog een aantal andere argumenten voor en tegen een toepassing van een Wet bevordering arbeidskansen op vrouwen.

⁷⁰] WRR, *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 36, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1989.

⁷¹] *Sociale vernieuwing; Opdracht en handreiking*; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, maart 1990, blz. 15.

⁷²] "Contract compliance" houdt in dat de overheid alleen zaken doet met bedrijven die aan bepaalde voorwaarden voldoen, in dit verband een bepaald minimum percentage allochtonen in dienst hebben.

⁷³] Employment Equity naar Canadees model, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het bestuur van de Stichting van de Arbeid, 7 juni 1990.

⁷⁴] Verslag 48ste uitgebreide commissievergadering van de Vaste Commissie voor het Minderhedenbeleid, over Allochtonenbeleid; Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 17 september 1990.

⁷⁵] Emancipatieraad, *Naar een geëmancipeerd arbeidsmarktbeleid; Advies over het arbeidsmarktbeleid in de jaren negentig*; Den Haag, september 1990.

Het eerste argument vóór is de opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 3 is betoogd dat een stijging van de arbeidsparticipatie nodig is om demografische, economische en sociale redenen. Aangezien in Nederland de arbeidsparticipatie van vrouwen altijd relatief laag is geweest, kan een aanmoedigingsbeleid dat vrouwen stimuleert zich aan te bieden op de arbeidsmarkt zinvol zijn.

Een tweede argument is dat allochtonen, gehandicapten en vrouwen in zoverre 'non-competing groups' zijn, dat de bottlenecks die gelijke posities belemmeren, verschillend zijn. Bij allochtonen gaat het vooral om de instroom in bedrijven, bij vrouwen om de doorstroom naar hogere posities en bij gehandicapten zou juist de uitstroom moeten worden tegengegaan. Omdat het personeelsbeleid voor de drie groepen verschillende accenten zou moeten leggen, is het gevaar minder groot dat één der groepen wordt verwaarloosd.

Tegenover deze argumenten staat dat vrouwen gedurende de jaren '80 reeds in groten getale zijn ingestroomd in het arbeidsproces. In de jaren 1984 – 1988 groeide het aantal vrouwelijke werknemers met 12,9 procent tegenover een groei van het aantal mannelijke werknemers met 7,6 procent⁷⁶. De volledigheid gebiedt hierbij wel aan te tekenen dat vrouwen gemiddeld meer dan mannen instromen op lager gekwalificeerde banen en deeltijdbanen, hetgeen het belang van een personeelsbeleid gericht op opwaartse mobiliteit van vrouwen onderstreept.

Een vergelijking van de werkloosheid onder vrouwen (12 procent) met die onder allochtonen (ruim 35 procent) en Nederlandse mannen (7 procent) laat zien dat vrouwen weliswaar geen gelijke positie op de arbeidsmarkt hebben, maar dat het probleem toch van een andere orde is⁷⁷.

Tenslotte kan worden gesteld dat de maatregelen die in de voorgaande paragrafen zijn aanbevolen, het bevorderen van kinderopvangvoorzieningen en het vergroten van de financiële prikkels tot arbeidsaanbod, meer aangrijpen bij de specifieke problematiek van vrouwen en derhalve effectiever zijn om het arbeidsaanbod van vrouwen te stimuleren, dan een Wet bevordering arbeidskansen.

Alle argumenten wegend komt de raad tot dezelfde conclusie als de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, luidend dat vrouwen "voorshands" geen doelgroep van de Wet bevordering arbeidskansen dienen te zijn. Het "speerpuntenargument" en het "instroomargument" zijn hierbij voor de raad doorslaggevend.

5.2 Ouderen

5.2.1 Inleiding

Sinds het begin van de jaren '70 is de deelname van ouderen (55-plus) aan betaalde arbeid sterk gedaald en het aantal arbeidsongeschikten flink gestegen. Beide processen hangen ten dele samen: veel oudere werknemers hebben de afgelopen jaren – al of niet vrijwillig – het arbeidsproces vervroegd verlaten door middel van uitkeringsregelingen in het kader van arbeidsongeschiktheid. Voorts zijn er veel ouderen vervroegd uitgetreden via een VUT-regeling of via een werkloosheidsregeling.

Aan de "uitsluiting" van ouderen via de verschillende regelingen ligt in veel gevallen eenzelfde reden ten grondslag: werknemers die niet langer aan de hoge produktiviteitseisen kunnen voldoen, worden door hun bedrijven of instellingen afgedankt of kiezen zelf voor uittreding uit het arbeidsproces. In Nederland lijkt betaalde arbeid in een aantal opzichten op topsport: participa-

⁷⁶] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1990*; 's-Gravenhage 1990, blz. 98.

⁷⁷] Percentages afkomstig uit *Rapportage arbeidsmarkt 1990*; op. cit., blz. 83.

tie is gekoppeld aan het leveren van een maximale werkprestatie. Als dat niet meer lukt, maken werknemers meestal niet de overstap naar een meer op hun actuele capaciteiten afgestemde functie of een minder veeleisende baan elders, maar worden ze verwezen naar een uitkeringsinstantie die gewoonlijk geen inzet meer van hen verlangt. In veel gevallen is dit een menselijk drama, dat tevens leidt tot een aanzienlijke verspilling van "human capital" en een onnodig fors beslag legt op de collectieve en semi-collectieve middelen.

Om verschillende redenen is een ongewijzigde voortzetting van de vervroegde uit-treding van ouderen uit het arbeidsproces op termijn problematisch en onge-wenst. In hoofdstuk 3 is al aandacht besteed aan de demografische, economische, sociale en internationaal-politieke opportuniteit van een hogere arbeidsparticipa-tie in het algemeen. Hier wordt volstaan met het noemen van een aantal overwe-gingen die pleiten voor een hogere arbeidsparticipatie van ouderen.

Op de eerste plaats is arbeid een belangrijke vorm van maatschappelijke parti-cipatie. Voor ouderen die willen en kunnen doorwerken zouden belemmerin-gen zoveel mogelijk uit de weg moeten worden genomen. Er is reden om aan te nemen dat een niet te verwaarlozen aantal ouderen in de toekomst gedurende een langere periode betaalde arbeid wil verrichten. Zij zullen daartoe, op grond van hun gezondheidstoestand en opleidingsniveau, wellicht ook beter in staat zijn. Opleiding, sociale vaardigheden en ervaring krijgen steeds meer beteke-nis in het arbeidsproces. De ouderen van de toekomst lijken dan ook zeker niet slecht geëquipeerd om in betaalde arbeid actief te zijn ⁷⁸.

Op de tweede plaats manen demografische processen van ontgroening en vergrijzing tot voorzichtigheid wat betreft het voortijdig afschrijven van menselijk kapitaal in het economisch proces ⁷⁹. Deze ontwikkelingen zullen bij overigens gelijkblijvende omstandigheden een neerwaarts effect hebben op het arbeidsaanbod en de kwantitatieve verhouding tussen het aantal actieven en niet-actieven in negatieve zin beïnvloeden. Een voortgaande vervroegde uit-treding van ouderen zal die ontwikkeling versterken. Daarentegen kan een hogere arbeidsparticipatie van deze groep hieraan een tegenwicht bieden.

Op de derde plaats is er het vraagstuk van de toekomstige financiering van een aantal collectieve uitgaven, met name de AOW, die op basis van een omslag-stelsel door de werknemers wordt gefinancierd, en de bovenwettelijke pensioenen ⁸⁰. Een hogere arbeidsparticipatie van ouderen betekent een

⁷⁸] G.J. Kronjee, "Achtergronden en gevolgen van de veroudering van de Nederlandse bevolking", in: *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*; Preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1987, blz. 35-37.

⁷⁹] De recente prognose van het CBS is dat de bevolking als geheel tot het jaar 2000 verder zal verouderen. Na 2010 zal ook het volume van de potentiële beroepsbevolking gaan dalen. Het relatieve aandeel van dit segment in de totale bevolking zal al tussen 1988 en 2000 verminderen (van 69 procent naar 67,9 procent) en zich daarna tot 2010 stabiliseren, om vervolgens in de periode 2010-2035 te dalen naar 60,8 procent. Omstreeks 2035 zal het aandeel "65-plussers" in de totale bevolking (in 1988: 13 procent) zijn gestegen tot 23,9 procent. Bron: CBS, *Bevolkingsprognose voor Nederland 1988-2050*; 's-Gravenhage, 1989; CBS, *Bevolkingsprognose voor Nederland 1989-2050*; 's-Gravenhage, 1990; CBS, "Uitkomsten Bevolkingsprognose 1989", in: *Maandstatistiek Bevolking*; 90/1. De becijferingen zijn gebaseerd op de middenvariant in de bevolkingsprognose 1989. De uitkomsten zijn vrijwel conform de prognose 1988.

⁸⁰] Tot 2010 zal het effect van de demografische ontwikkeling wellicht kunnen worden gemitigeerd door het toenemend aanbod van (her)intredende vrouwen op de arbeidsmarkt. In latere jaren zijn er bij overigens gelijkblijvende omstandigheden implicaties voor het draagvlak van de uitgaven in de sfeer van gezondheidszorg, maatschappelijk welzijn en sociale zekerheid. Op het laatste terrein raakt dit onder andere de AOW. Zie, bijvoorbeeld: *5e Heroverwegingsronde*; deelrapport nr. 82; Zie ook: Rapport van de Interdepartementale werkgroep vergrijzingsproblematiek WVC, "Kosten van vergrijzing"; 31 oktober 1986, blz. 2.

Enige jaren geleden is geraamd dat tussen 1985 en 2030 de AOW-uitgavendruk in verhouding tot het premieplichtig inkomen zal toenemen van 11,6 procent tot 12,5 à 13,5 procent bij een hoge economische groei, en tot 15 à 15,5 procent in een lage-groei-scenario. Waarschijnlijk zullen ook de bovenwettelijke pensioenen stijgen. In: Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd*; *De AOW in de toekomst*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 1987, blz. 4.

Recentelijk is ook in een studie van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut gebleken dat de AOW-uitgaven in de periode tot 2035 aanzienlijk kunnen toenemen. Zie: E. van Imhoff, "Sterke stijging uitgaven sociale zekerheid verwacht", in: *DEMOS*, (NIDI), jrg. 6, nr. 8, september 1990, blz. S7-60.

verbreding van het draagvlak voor de premies. Uitgestelde pensioneringen (na 65 jaar) kunnen ook een lastenverlichting betekenen, omdat werkende ouderen in het algemeen een gemiddeld hogere belasting zullen betalen dan hun gepensioneerde leeftijdsgenoten.

Op de vierde plaats is er de financieringsproblematiek van regelingen die een vervroegde uittreding mogelijk maken. Onder invloed van de demografische ontwikkeling zal, bij gelijkblijvende VUT-voorwaarden, het aantal potentiële VUT-gerechtigden de komende decennia belangrijk toenemen⁸¹. Een vermindering van het aantal VUT-toepassingen kan voorkomen dat het perspectief van een sterk oplopend aantal vervroegde uittredingen uit een vergrijzende beroepsbevolking realiteit wordt.

Op de vijfde plaats kan een hogere arbeidsparticipatie van ouderen wellicht bijdragen aan het wegwerken van tekorten in het aanbod van arbeid in een aantal bedrijfstakken. Reeds nu wordt in sommige sectoren gepleit voor het terugdringen van de VUT, op grond van een toenemende schaarste aan ervaren arbeidskrachten.

Deze redenen bieden tezamen meer dan voldoende grond om te streven naar een hogere arbeidsparticipatie van ouderen.

De doelstelling van een hogere arbeidsparticipatie van ouderen is niet alleen via overheidsbeleid te realiseren. Met name als het gaat om de kwaliteit van arbeid en het voorkomen van relatieve veroudering van arbeidsvermogen is er een belangrijke rol weggelegd voor de werkgevers. De overheid kan op die terreinen maar beperkt interveniëren. Haar belangrijkste bijdrage lijkt te bestaan in de aanpassing en herziening van sociale-zekerheidsregelingen die de voortijdige uittreding van ouderen mogelijk maken.

5.2.2 Uittredingsroutes

In 1971 bedroegen de participatiegraden van mannen en vrouwen in de leeftijdsgroep 60-64 jaar nog respectievelijk 74 procent en 13 procent. In 1989 waren deze gedaald naar respectievelijk 30 procent en 11 procent⁸². Waarom is de arbeidsparticipatie van ouderen zo sterk gedaald? Zijn de oorzaken hiervan beïnvloedbaar? Welke mogelijkheden zijn er op dit vlak voor overheidsbeleid? Kunnen, met het oog op een versterkte arbeidsparticipatie van deze groep, concrete voorstellen ter verbetering van het bestaande beleid worden geformuleerd?

In Nederland is de arbeidsparticipatie van 65-plussers al decennia lang, voor beide seksen, bijzonder laag. Het feit dat in 1957 de aanspraak op een AOW-uitkering, en daarmee de "normale" pensioenleeftijd, op 65 jaar is gesteld, heeft daaraan zeker bijgedragen⁸³. De AOW-regeling bevat op zich geen bepaling die het verrichten van betaalde arbeid verbiedt. De lage arbeidsparticipatie

⁸¹] De komende jaren leidt de demografische ontwikkeling, zowel bij mannen als vrouwen, tot een groei van de leeftijdscohorten 55-59 en 60-64 jaar. Eind 1987 is voorspeld dat indien de huidige regelingen, inclusief voor de nabije toekomst overeengekomen aanpassingen, worden gecontinueerd en dezelfde deelnemingspercentages per leeftijdsgroep blijven gelden, het totaal aantal VUT-gerechtigden in de periode 1987-2000 van 87.000 tot 142.000 zal toenemen. Dit impliceert een stijging van de uitkeringslast van 1,2 procent naar 1,8 procent van het netto nationaal inkomen. Na 2000 zal deze stijging, onder invloed van de demografische ontwikkeling, zelfs dramatische vormen kunnen aannemen.

Het volume van de categorie "mannen 60-64" stijgt tussen 1988 en 2000 van 317.000 tot 355.000; in 2010 belooft dit volume 524.000. Het relatieve aandeel van de categorie "mannen 60-64" in de beroepsbevolking groeit tussen 1988 en 2000 van 6,6 procent tot 6,8 procent, en stijgt vervolgens naar 9,7 procent in 2010. Berekend op basis van CBS, *Bevolkingsprognose voor Nederland 1988-2050*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 44 en 52-59.

De discussie over de financierbaarheid van de VUT-regeling is vooral aangezwengeld door: E.A. Bolhuis, S.J. Ottens, M.A. Steenbeek-Vervoort, "De VUT met pensioen", in: *Economisch Statistische Berichten*; 5-8-1987, blz. 726-728.

⁸²] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1989*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 115; Idem, *Rapportage Arbeidsmarkt 1990*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 100.

⁸³] Zie bijvoorbeeld: CBS, *Vijftientig jaren statistiek in tijdreeksen (1899-1984)*; Den Haag, 1984, blz. 78.

van de 65-plussers is dan ook vooral te verklaren uit de dominante "sociale" norm van pensionering met 65 en uit de daarop afgestemde leeftijdsspecifieke bepalingen in de sociale zekerheid. Voor wie dat wil is het vrijwel onmogelijk voorbij deze leeftijdsgrens betaalde arbeid te verrichten. Het bereiken van de 65-jarige leeftijd markeert in bijna alle gevallen de formele beëindiging van de dienstbetrekking en is ook een reden voor ontslag⁸⁴.

Op zichzelf verrassender dan de lage arbeidsparticipatie van 65-plussers is dat ouderen de laatste decennia al in groten getale het arbeidsproces verlaten voordat zij de "normale" pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Ten dele is dit een gevolg van specifieke ontwikkelingen sinds het begin van de jaren '70, zoals massa-ontslagen wegens bedrijfssluitingen in enkele zowel in technologisch/economisch als demografisch opzicht verouderde bedrijfstakken (bijvoorbeeld de textielindustrie). Tegelijkertijd is sprake van een tamelijk algemene tendens tot vervroegde uittreding, die door alle bedrijfstakken heenloopt. Deze tendens laat zich als volgt verklaren. Aan de factor arbeid in bedrijven kunnen, evenals aan kapitaalgoederen, een technische en een economische levensduur worden onderscheiden. De technische levensduur loopt in beginsel tot of voorbij de pensioengerechtigde leeftijd. Fysieke en mentale werkdruk, in het algemeen de arbeidsomstandigheden, leiden er mede toe dat in een groot aantal gevallen de technische levensduur van arbeid niet wordt gehaald. Echter, net als bij kapitaalgoederen is bij de factor arbeid de economische levensduur van veel groter betekenis. Die heeft niet zozeer betrekking op de psychofysiologische gezondheid, maar op kwalificaties en arbeidsvaardigheden van de werknemers. Economische (relatieve) veroudering van werknemers neemt snel toe in tijden van ingrijpende technologische verandering, zeker indien een alternatief in de vorm van een beter gekwalificeerd arbeidsaanbod voorhanden is. De laatste decennia is dit het geval geweest. Echter, anders dan bij de kapitaalgoederen is dit proces niet overwegend bedrijfsintern maar door een uitwisseling met de organisatie-omgeving opgelost⁸⁵.

Naast de VUT heeft het stelsel van sociale zekerheid in dit verband een belangrijke rol gespeeld⁸⁶. De laatste decennia betekent een beroep van oudere werknemers (55-64) op sociale zekerheid in veel gevallen een voortijdig einde van hun arbeidscarrière. Dit is opmerkelijk omdat het stelsel in oorsprong niet beoogde een vervroegde uittredingsmogelijkheid voor ouderen te creëren. Het was de bedoeling om voor uitkeringsgerechtigden in alle leeftijdsgroepen zo mogelijk een reintegratie in betaalde arbeid te realiseren. Echter, in de loop van de jaren '70 bleek een aantal regelingen – al of niet in combinatie – als vervroegde uittredingsroute te kunnen fungeren. Die regelingen werden in de praktijk, zonder officiële bevestiging of motivering, gedeeltelijk tot instrumenten van vervroegde uittreding getransformeerd.

De verklaringen hiervoor zijn economische rationalisaties en herstructureringen in bedrijven en instellingen. Cruciaal is dat de sociale partners nauw betrokken zijn bij de uitvoering van de sociale zekerheid, en dus ook bij het "management" van de vervroegde uittredingsroutes⁸⁷. Vooral ouderen, dikwijls met een relatief laag opleidingsniveau en een slechte arbeidsmarkt-

⁸⁴] Zie: Nederlandse Federatie Bejaardenbeleid, *Vijftig jaar, en uitgerangeerd?*; 's-Gravenhage, 1987, blz. 37. Zie ook: A.C.B.W. Doup, "Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel: een juridische terreinverkenning", in: *Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel*; discussienota t.b.v. de conferentie op 26 april 1990, georganiseerd door het Hugo Sinzheimer Instituut (i.o.), UvA, blz. 14-16.

⁸⁵] W.H.C. Kerkhoff, "Wie is de oudere werknemer? En wat is oud?", Inleiding ter gelegenheid van de conferentie "De oudere werknemer – een bron van potentieel", georganiseerd door het Studiecentrum Internationaal Management, 3 april 1990, blz. 6.

⁸⁶] De specifieke regelingen voor overheidspersoneel (ABP-arbeidsongeschiktheidsregime en departementale wachtgeldregelingen) zijn gerekend tot de sociale zekerheid.

⁸⁷] "De sociale-verzekeringswetgeving is als het ware een publieke mantel om de private belangenbehartiging." In: A.L. den Broeder, "Zeggenschap over werknemersverzekeringen", *Sociaal Maandblad Arbeid*; juli/augustus 1987, blz. 476.

positie, zijn op grote schaal tamelijk soepel tot de WAO toegelaten⁸⁸. De oudere werknemers hebben de uitredingen veelal als een "gedwongen keuze" ervaren. Meestal waren de condities van uitreding via de WAO dusdanig bovenwettelijk aangekleed dat men "het aanbod" haast niet kon weigeren.

De twee meest gebruikte uitredingsroutes via de sociale zekerheid waren de AAW/WAO en de "verlengde WWV"⁸⁹. De laatste route was het produkt van een leeftijdsspecifieke combinatie van de Werkloosheidswet en Wet Werkloosheidsvoorzieningen (WWV) voor werknemers vanaf 57,5 jaar. De regeling verzekerde betrokkenen van een uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd. Sinds het eind van de jaren '70 heeft zich hiernaast in hoog tempo een derde optie ontwikkeld: de semi-collectieve, op bedrijfstak- of ondernemingsniveau tussen sociale partners overeengekomen VUT-regeling. In de jaren '80 is de VUT, in hoofdzaak voor 60-64-jarige mannen, een belangrijk uitredingskanaal geworden. De betekenis van de AAW/WAO voor het proces van vervroegde uitreding is hierdoor relatief enigszins verminderd.

De overheid heeft als werkgever in de jaren '80 actief bijgedragen aan de dalende arbeidsparticipatie van ouderen. Tussen 1980 en 1988 daalde het aandeel van de 55-64-jarigen in het totaal aantal actieve ambtenaren van 10,6 procent naar 7,0 procent. In 1981 werden 11.537 ambtenaren door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds blijvend arbeidsongeschikt verklaard. Daarvan was 54 procent ouder dan 55 jaar. Sindsdien is het volume van het jaarlijkse aantal blijvend-arbeidsongeschiktverklaringen bij de overheid weinig veranderd. Niettemin liep het aandeel van de categorie 55-plus in de nieuwe toekenningen terug van 54 procent (in 1981) tot 22 procent in 1989. De belangrijkste verklaring hiervoor is de enorme vlucht van het aantal VUT-uitredingen bij de overheid: tussen 1981 en 1989 steeg het jaarlijkse aantal nieuwe VUT-toekenningen in deze sector van 3.500 naar 13.833, met een uitschieter in 1988 van 19.339 toekenningen⁹⁰.

Vervroegde uitreding is seksespecifiek: tot nu toe zijn, in de leeftijdsgroep 60-64, vooral mannen via de VUT-, de AAW-/WAO- en de "verlengde WWV"-routes uitgetreden. Een ommekeer van het exitproces zal voorlopig primair effect hebben op de arbeidsparticipatie van oudere mannen. Naarmate het Nederlandse participatiepatroon minder seksespecifieke trekken gaat vertonen, zal ook de arbeidsdeelname van oudere vrouwen door het beperken van vervroegde uitredingsmogelijkheden positief kunnen worden beïnvloed.

De Ziektewet (ZW) en de oorspronkelijke AAW- en WAO-regelingen konden in combinatie een belangrijke exitroute vormen, vooral omdat oudere werknemers slechts voor een klein deel gehandicapt hoefden te zijn om voor een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen. Voor werkgevers was het laten afvloeien van oudere werknemers langs deze weg

⁸⁸] R. van 't Hullenaar, B. van Koningsveld, *Afgebrand of afgedankt; Een onderzoek naar oorzaken van arbeidsongeschiktheid*; Swets & Zeitlinger, Lisse, 1986, blz. 16-17;

Zie ook: U. den Tex, E. Verhey, "Het einde van de WAO", in: *Vrij Nederland* (bijlage), 14 november 1987, blz. 16; L. Aarts, Ph. de Jong, "Minder snel in de WAO", in: *NRC Handelsblad*; 9 mei 1990.

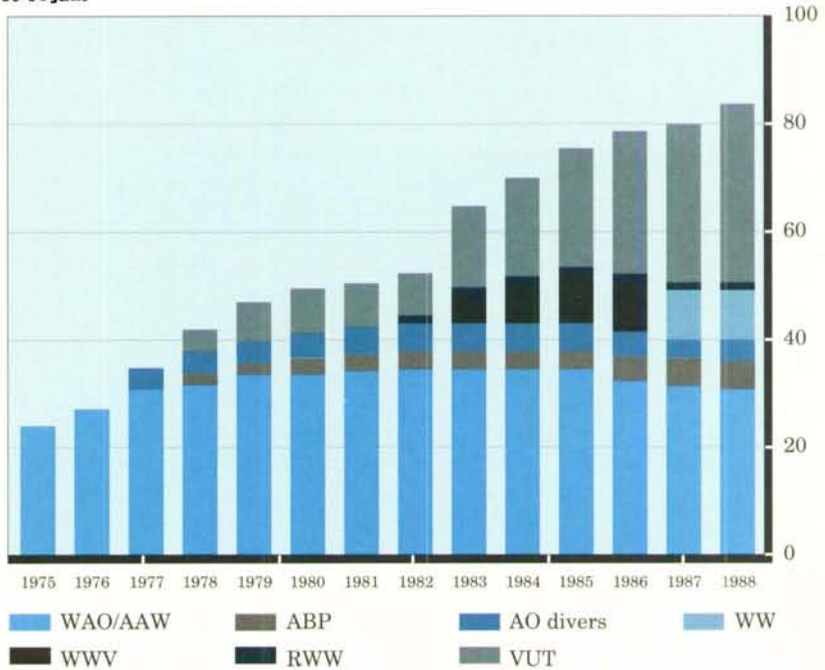
⁸⁹] Zie figuur 5.3. Sociale zekerheid is hier gedefinieerd als: AAW/WAO, Aa-divers (AAW-sec), WW, WWV en RWW.

Voor een uitvoeriger overzicht van deze regelingen, zie: M. Bloomsma, B. de Vroom, *Vervroegd uitreden uit betaalde arbeid; Mogelijkheden en motieven in Zweden, de Verenigde Staten en Nederland*; HRWB, Dwaarskijken nr. 20, december 1988, blz. 51-61.

⁹⁰] Th. Broersen, *Arbeidsongeschiktheid onder ambtenaren; de ontwikkeling van 1981-1988*; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, maart 1990, blz. 6-7 en 24-26;

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, *Jaarverslag 1989*; statistische deel, 's-Gravenhage/Heerlen, 1990, blz. 8, 18 en 33. De sterke toename van het aantal VUT-toekenningen in de overheidssector in 1988 hangt samen met de verlaging van de VUT-gerechtigde leeftijd naar 60 jaar en met de invoering van de zogeheten DOP-regeling in het onderwijs.

Figuur 5.3 Uitkeringsgerechtigden naar regeling als percentage van mannen 60-64 jaar



Bron: AAW/WAO-, ABP- en "Ao divers"-cijfers gebaseerd op Gemeenschappelijke Medische Dienst-statistiek (1975-1979) en Sociale Verzekeringsraad-statistiek (1980-1988); WW-, WWV- en RWW-cijfers gebaseerd op CBS-statistiek. VUT-cijfers ontleend aan Van Koningsveld/Van 't Hullenaar, "Policies for older Workers in the Netherlands", in: B. Casey, G. Bruche, "Work or Retirement?"; (1977-1980), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt*; (1982), en CPB-berekeningen (1983-1988).

vaak te prefereren boven een ontslagprocedure. De vakbonden gingen hiermee stilzwijgend akkoord. Zij waren op de eerste plaats geïnteresseerd in het humane en sociale aspect van een vervroegde uittreding. De condities waren relatief aantrekkelijk, mede omdat de werkgever de ZW- en AAW/WAO-uitkeringen meestal bovenwettelijk aanvulde⁹¹.

Sinds de stelselherziening sociale zekerheid van 1987 wordt bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid niet langer rekening gehouden met de verminderde kans op het verkrijgen van arbeid als gevolg van een handicap. Hoewel de arbeidsmarktcomponent officieel niet langer in de AAW en WAO is verdisconteerd, lijkt er vooral ten aanzien van oudere werknemers (55-64) in de toepassing van de regeling sindsdien weinig veranderd. Uit onderzoek blijkt dat nog steeds, in geval van een geringe handicap, met hun slechte kansen op

^{91]} In 1989 is in 93 procent van de bedrijven de ZW-uitkering, meestal maximaal 1 jaar, aangevuld tot 100 procent van het gederfde loon. In 62 procent van de bedrijven (i.e. 80 procent van de Nederlandse werknemers) is de AAW-/WAO-uitkering 1 à 2 jaar aangevuld. In circa 30 procent van de bedrijven het eerste jaar tot 100 procent. Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Bovenwettelijke uitkeringen na de stelselwijziging sociale zekerheid*; Verslag van een onderzoek verricht door de Loontechnische Dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de praktijk van bovenwettelijke aanvullingen op uitkeringen ingevolge de ZW, AAW/WAO en WW, 's-Gravenhage, juli 1989, blz. 5-9 en 31-35.

de arbeidsmarkt rekening wordt gehouden⁹². Statistische informatie van de GMD wijst ook in die richting⁹³.

Midden jaren '70 is de "verlengde WWV"-regeling ontstaan. Tijdens de recessie in het begin van de jaren '80 is deze leeftijdsspecifieke regeling frequent toegepast, vaak in nauw overleg tussen bedrijven, vakbonden en arbeidsbureaus. Meestal ging het om een vorm van collectief ontslag waarbij door het Gewestelijk Arbeidsbureau bij de beoordeling werd afgeweken van het afspiegelingsprincipe en het dienstverbandcriterium⁹⁴. Een van de condities was dat het personeelsbestand van het betreffende bedrijf als geheel moest worden ingekrompen. Uitstoot van ouderen in ruil voor het in dienst nemen van jongeren was niet toegestaan. Een andere voorwaarde was dat de betrokkenen van 57,5 jaar en ouder geen inhoudelijk bezwaar mochten maken tegen het hun aangezegde ontslag. De ondernemingen beschouwden de "verlengde WWV" als een goedkope afvloeiingsregeling. Voor de vakbonden was tijdens de recessie de vervroegde uittreding van ouderen een aanvaardbaarder oplossing dan massaal ontslag en werkloosheid van jongeren. Evenals het geval was bij de AAW/WAO werden de werkloosheidsuitkeringen gewoonlijk bovenwettelijk aangevuld, teneinde de uittreding voor ouderen aantrekkelijker te maken⁹⁵. In 1983, toen het aantal in feite collectief gesubsidieerde bedrijfssaneringen sterk toenam, besloot het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de aanzuigende werking van het "verlengde WWV"-kanaal enigszins te beperken: werkgevers mochten voortaan niet langer dan 2,5 jaar een bovenwettelijke aanvulling uitkeren. Enige jaren later is dit kanaal, als gevolg van de stelselherziening sociale zekerheid, afgesloten. Het lopend bestand oudere WWV-ers (58-plus) is bij die gelegenheid overgeheveld naar de (nieuwe) Werkloosheidswet, en zal daaruit geleidelijk wegstromen naar de AOW.

In theorie kan voor personen vanaf 60 jaar met een langdurig arbeidsverleden (>35 jaar) de (nieuwe) WW als uittredingskanaal fungeren. Dit is mogelijk omdat de WW-uitkeringstermijn is gerelateerd aan het aantal arbeidsjaren⁹⁶. In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid zijn voor werkloze ouderen (50-plus) ook een aantal leeftijdsspecifieke "uittredingsroutes" gecreëerd. Deze zijn duidelijk minder aantrekkelijk dan het "verlengde WWV"-kanaal, maar wat gunstiger dan een RWW-uittreding. Het betreft de routes die na een WW-periode eindigen met een Vervoluitkering zonder middelentoets (70 procent van het minimumloon), respectievelijk een uitkering in het kader

⁹²] Zie: R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid; Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*; Stenfert Kroese, Leiden, 1990, blz. 91-92.

⁹³] Gemeenschappelijke Medische Dienst, *Statistische informatie 1985*; blz. 30; Idem, *Statistische informatie 1986*; blz. 18; Idem, *Statistische informatie 1988*; blz. 17 en 31; Idem, *Statistische informatie 1989*; blz. 17 en 31;

Zie ook: L. Aarts, Ph. de Jong, op. cit. Tussen 1981 en 1985 daalde het jaarlijkse aantal nieuwe WAO-uitkeringen per 1000 verzekerden in de categorie "mannen, 55-64 jaar" aanzienlijk (van 75 naar 40). Dit is vooral een gevolg van de opkomst van de "verlengde WWV"- en VUT-regelingen. In de periode 1985-1989 is dit cijfer, ondanks de stelselherziening, min of meer gestabiliseerd. Het aandeel volledig arbeidsongeschikten in de nieuwe toekenningen "mannen, 55-64 jaar" is tussen 1986 en 1989 iets, maar niet veel, gedaald (van 81 procent naar 76 procent). De stelselwijziging lijkt eerder een mitigerend effect te hebben op het aandeel nieuwe volledige uitkeringen in de categorie "mannen, 45-54 jaar" (1986-1989, van 84% naar 74,6 procent).

⁹⁴] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1984*, blz. 71; Nederlandse Federatie voor Bejaardenbeleid, op. cit., blz. 28-30.

⁹⁵] Bovenwettelijke aanvullingen voor ouderen (55+) zijn vaak gedurende 7,5 à 10 jaar (tot de pensioendatum) uitgekeerd. Meestal varieerde de hoogte met de duur van de uitkeringsperiode. Zie: Loontechnische Dienst, *Bovenwettelijke uitkeringen bij collectief ontslag*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1990, blz. 17-19.

⁹⁶] Iemand met 35-40 arbeidsjaren die voldoet aan de voorwaarden van werkloosheid, de 26-wekeneis en de arbeidsverledeneis van "3 uit 5", heeft maximaal recht op 4 jaar WW-uitkering. Heeft betrokkene 40 of meer arbeidsjaren dan is de maximale WW-uitkeringsduur 5 jaar.

In het kader van bedrijfsreorganisaties is de uitkering van de (nieuwe) Werkloosheidswet intussen een substantieel ingrediënt van het zogeheten "sociaal plan" voor oudere werknemers (>57,5 jaar). Zie W. Trommel, B. de Vroom, *Early Exit in the Netherlands; Three Case Studies on Firm Level* (draft version), Leyden Institute for Law and Public Policy, Leiden, 1990, blz. 31.

van de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers (IOAW) met alleen een inkomenstoets (sociaal minimum). Tot nu toe fungeren deze kanalen niet of nauwelijks als exitroute, omdat er gunstiger alternatieven zijn ⁹⁷.

De VUT heeft, anders dan de besproken verzorgingsstaatarrangementen, altijd expliciet een sociale en arbeidsmarkt doelstelling gecombineerd. Het staat oudere werknemers formeel vrij om van de regeling gebruik te maken ⁹⁸. In de praktijk echter wordt nogal eens door de werkgever en/of collega's druk uitgeoefend om "met VUT" te gaan ⁹⁹. Niettemin heeft het aspect van de formele vrijwilligheid, in combinatie met de relatief gunstige uitkeringsvoorwaarden, de VUT de laatste jaren bij ouderen een zekere populariteit bezorgd. Werkgevers zien de VUT in de eerste plaats als een instrument om, soepeler dan via de AAW/WAO- of "verlengde WWV"-kanalen, hun oudere, in verhouding tot de arbeidskosten onvoldoende produktieve – of produktief geachte – werknemers op een sociaal verantwoorde wijze te laten afvloeien en personeelsbestanden te saneren. De vakorganisaties hebben primair belangstelling voor de mogelijkheid oudere werknemers een verdiende, vroegtijdige rust te gunnen in combinatie met een herverdeling van arbeid tussen de generaties ("jong voor oud"). In 1988 was er in circa 50 procent van alle particuliere bedrijven een VUT-regeling. Ook de overheid en (vrijwel de hele) gepremieerde en gesubsidieerde sector passen de regeling toe. Dat jaar bedroeg de gemiddelde uittredingsgerechtigde leeftijd in het kader van de VUT ongeveer 60 jaar ¹⁰⁰. Tussen 1977 en 1989 groeide het volume van de VUT gestaag van 3.000 naar circa 125.000 personen ¹⁰¹. Het aandeel VUT-ters in de totale populatie mannen van 60-64 jaar liep op van 1,1 naar circa 33 procent in 1988 ¹⁰². Vooral de overheidssector heeft gaandeweg een groot aandeel in het totaal aantal VUT-uittredingen gekregen (in 1989: circa 42 procent). In de jaren '80 heeft in de leeftijdsgroep 60-64-jarigen het aantal nieuwe VUT-toekenningen gaandeweg het aantal nieuwe toekenningen in sociale-zekerheidsregelingen volledig overleugeld ¹⁰³.

In de jaren '70 en '80 zijn sociale-zekerheidsregelingen actief door het bedrijfsleven gebruikt om oudere werknemers te laten afvloeien ¹⁰⁴. De lasten van de

⁹⁷] Ultimo 1989 ontvingen ca. 18.000 personen een IOAW-uitkering. In: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-economische maandstatistiek*; juli 1990, blz. 38. Deze groep bestaat niet slechts uit ouderen maar ook uit gedeeltelijk arbeidsongeschikten (15-64 jaar) die werkloos zijn en geen recht op een aanvullende WWV-uitkering hebben. Onlangs is door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorgesteld om de IOAW af te schaffen.

⁹⁸] Met uitzondering van de VUT-Grafische sector.

⁹⁹] Nederlandse Federatie voor Bejaardenbeleid, op. cit., blz. 38-40; zie ook: D.B.J. van Koningsveld, *VUT, nu en straks*; Assen, 1988, blz. 12; zie voorts: W. Trommel, B. de Vroom, op. cit., blz. 26 en 30-32.

¹⁰⁰] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1989*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 30-31; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DCA), *Vervroegde uittreding in CAO's*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 32 en 47. Per 1-1-1988 waren er 456 VUT-regelingen in de marktsector en 16 in de G & G -/overheidssector bekend.

¹⁰¹] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vervroegde uittreding in CAO's*; blz. 23; ABP, *Jaarverslag 1989*; statistische deel, blz. 20.

¹⁰²] VUT-statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en (tot voor kort) het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds differentiëren niet naar sekse. Naar schatting bestaat het VUT-bestand in hoofdzaak uit mannen (voor 85 à 90%), als gevolg van de relatief lage arbeidsparticipatie van oudere vrouwen en specifieke condities van de VUT-regelingen, zoals: arbeidsverledeneis (meestal 10 jaar), senioriteit binnen het bedrijf, geen rechten voor deeltijdwerkers. De overheid is een belangrijke uitzondering op de regel. In deze sector vertegenwoordigen vrouwen circa 25 procent van het VUT-bestand. VUT-statistieken differentiëren doorgaans niet naar leeftijd. Het bestand betreft in hoofdzaak de 60-64-jarigen.

¹⁰³] Zowel in de particuliere sector als in de overheidssector is dit aanwijsbaar. Voor de overheidssector, zie: Th. Broersen, *Arbeidsongeschiktheid onder ambtenaren*; de ontwikkeling van 1981-1988, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1990, blz. 24-26.

¹⁰⁴] Zie: R. van 't Hullenaar, B. van Koningsveld, op. cit., blz. 153-160.

uittredingen zijn in hoofdzaak afgewenteld op de sociale fondsen in de collectieve sector. Toen de recessie, begin jaren '80, aanleiding gaf tot een intensivering van bedrijfssaneringen, vonden de sociale partners elkaar in de opzet en ontwikkeling van de VUT. De lasten van de VUT-uittredingen worden volledig gedragen door de bedrijven en instellingen en deels gefinancierd uit de ruimte voor arbeidsvoorwaarden van werknemers.

De op zich dure VUT kon voor werkgevers mede interessant zijn door het tijdelijke en conjuncturele karakter van de regeling¹⁰⁵. De vakbonden oordeelden het verantwoord een deel van de ruimte voor arbeidsvoorwaarden aan de VUT te besteden, zeker nadat de regelingen in het Centraal Akkoord van 1982 in de Stichting van de Arbeid een belangrijke rol was toebedeeld in het kader van de herverdeling van arbeid.

De laatste tijd lijkt van werkgeverszijde de belangstelling voor de VUT te verminderen. De belangenorganisaties van werkgevers wijzen op de wenselijkheid van een heroriëntatie met betrekking tot de bestaande VUT-regelingen en op het eventueel ter discussie stellen van afzonderlijke regelingen wanneer het belang ervan slechts moeizaam kan worden aangetoond. Men pleit niet voor zonder meer afschaffen, gelet op de gewekte verwachtingen. Evenmin wordt zonder meer handhaven bepleit, omdat dit naast een aantal andere problemen de verwachtingen van werknemers voor de toekomst handhaaft.

Binnen het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en de Algemene Werkgevers Vereniging (AWV) wordt gedacht aan een regelmatig heronderhandelen over de regeling, de invoering van een tweezijdige vrijwilligheid bij toepassingen, de ontwikkeling van deeltijd-VUT en een nuancering van het idee dat de VUT een collectief recht is¹⁰⁶.

De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) meent dat de VUT nog steeds een belangrijk arbeidsmarktinstrument is, dat tevens kostenbesparingen biedt in de sfeer van de Ziektewet, de WAO en de WW. De FNV beschouwt de VUT als een sociale verworvenheid van de werknemers. Voor de korte en middellange termijn bepleit zij uitdrukkelijk handhaving en zelfs uitbouw van de huidige VUT-regelingen. Deeltijdpensionering, ouderenverlof of aanpassing van de VUT-regeling worden beschouwd als mogelijkheden om de arbeidstijd van ouderen geleidelijk te verkorten. Pas op langere termijn acht de FNV het theoretisch mogelijk de VUT op grond van sociale en demografische overwegingen in bespreking te nemen¹⁰⁷.

Intussen is duidelijk dat het grote aantal VUT-uittredingen relatief maar beperkt heeft bijgedragen aan de herverdeling van arbeid, mede omdat het werkgelegenheidseffect van WAO- en WWV-uittredingen deels is gesubstitueerd¹⁰⁸. Overigens is er intussen ook aanleiding genuanceerder te denken over de zin van herverdeling van arbeid en instrumenten in dat kader. Anders dan in het begin van de jaren '80, toen algemeen werd aangenomen dat de omvang van de werkgelegenheid een min of meer vaststaand gegeven was,

^{105]} Vgl. B. Casey, G. Bruche, *Work or Retirement?; Labour market and Social Policy for Workers in France, Great Britain, the Netherlands, Sweden and the USA*; Gower, 1983, blz. 149 en 163. De auteurs bepleiten de Nederlandse conceptie "VUT, op basis van collectieve onderhandelingen" voor andere landen, omdat hiermee een element van omkeerbaarheid wordt ingebouwd dat dienstig kan zijn bij een in de toekomst stijgende behoefte aan arbeid.

^{106]} J.E. Peper, "VUT: verleden, heden en toekomst", in: VNO/AWV, *Voorlichtingsbijeenkomsten pensioenen en VUT in de jaren '90*; maart/april 1990, blz. 5-9; Recent is door VNO en NCW in de "Nota inzake het Arbeidsvoorwaardenbeleid 1991" gesteld dat de VUT, gelet op de toenemende kosten en de negatieve arbeidsmarkteffecten, verder geflexibiliseerd c.q. teruggedrongen dient te worden. Het tijdelijk karakter van de VUT dient benadrukt te worden. In: "Arbeidsvoorwaardenbeleid 1991", bijlage bij: *Onderneming*; 20 november 1990, blz. 6.

^{107]} Federatie Nederlandse Vakbeweging, *Nota Ouderenbeleid*; Amsterdam, 1990, blz. 20, 25-26 en 28.

^{108]} P.C. Allaart, "Vut als vorm van herverdeling van arbeid", in: L. Geut e.a., *Herverdeling van arbeid anno 1987*; OSA-Werkdocument W-37, 's-Gravenhage, juli 1987, blz. 1-10.

wordt tegenwoordig beseft dat deze mede afhankelijk is van de kwaliteit van het arbeidsaanbod.

In de kern is vervroegde uittreding via sociale zekerheid en VUT, ondanks tot op zekere hoogte tegengestelde motieven, de uitkomst van parallel lopende belangen van de betrokken actoren: werkgevers, werknemersorganisaties en oudere werknemers. Dit gemeenschappelijk belang kon ontstaan doordat in het algemeen in bedrijven en instellingen de aandacht voor het aspect van leeftijdsdynamiek, en de mogelijkheden van oudere werknemers in het bijzonder, volstrekt tekortschiet. In het personeelsbeleid wordt ten onrechte veelal een qua leeftijd in hoge mate homogene arbeidspopulatie verondersteld, bestaande uit voltijd werkende, 35- à 45-jarige, mannelijke werknemers¹⁰⁹. Oudere werknemers worden in deze conceptie in feite gemarginaliseerd. Door technologische veranderingen en stijgende produktiviteitseisen is de functie van velen gewijzigd en is de relatieve veroudering van arbeidsvermogen versneld. Vooral oudere werknemers hebben hiervan de nadelige gevolgen ondervonden, mede omdat zij niet worden gestimuleerd om deel te nemen aan interne en externe bedrijfsopleidingen. Tot nu toe is het vervroegd uittreden daarom voor hen een interessant alternatief voor betaalde arbeid. Indien bedrijven en instellingen zich nadrukkelijker zouden inspannen om een verbetering van arbeidsomstandigheden en een leeftijdsbewust personeelsbeleid te realiseren, is er een kans dat oudere werknemers niet langer in grote aantallen voortijdig het arbeidsproces zullen verlaten.

De Nederlandse overheid heeft de dalende arbeidsparticipatie van ouderen lange tijd niet als probleem herkend en laten passeren dat de sociale-zekerheidsregelingen, in strijd met de oorspronkelijke opzet, aan de vervroegde uittreding dienstbaar zijn gemaakt. Als werkgever heeft zij in de jaren '80 voorts actief bijgedragen aan het terugdringen van ouderen uit betaalde arbeid via de VUT. Een beperking van de vroegtijdige uitstoot van ouderen uit het arbeidsproces vereist een herziening van het repertoire van sociale zekerheid dat hiertoe wordt aangewend. Het veelvuldig oneigenlijk gebruik van sociale-zekerheidsregelingen bij het realiseren van vervroegde uittredingen biedt voldoende aanknopingspunt om een oplossing van het probleem in de institutionele sfeer te zoeken.

Een vergelijking van landen in het OESO-gebied nuanceert weliswaar de idee dat het mogelijk zou zijn om uitsluitend door wijziging van institutionele regelingen de arbeidsparticipatie van ouderen significant te verhogen. Nochtans vestigen buitenlandse ervaringen de indruk dat dergelijke wijzigingen de kans op arbeidsparticipatie voor ouderen verbeteren.

Sinds het begin van de jaren '70 zijn in diverse OESO-landen regelingen ontwikkeld om een daling van de gemiddelde uittredingsleeftijd van oudere werknemers te bewerkstelligen. In West-Duitsland en in Frankrijk, waar de arbeidsparticipatie van ouderen relatief sterk is gedaald, hebben vooral sociale-zekerheidsregelingen een faciliterende rol in dat proces gespeeld. In de Verenigde Staten en met name Japan is de arbeidsparticipatie van ouderen relatief hoog gebleven, en spelen sociale-zekerheidsregelingen bij vervroegde uittredingen een zeer ondergeschikte rol.

Echter, in Zweden, dat een met Frankrijk en West-Duitsland vergelijkbaar uitgebreid institutioneel uittredingsrepertoire kent, is juist geen overeenkomstig

^{109]} W.H.C. Kerkhoff, op. cit., biz. 4.

sterke daling van de participatie van ouderen opgetreden¹¹⁰. Deze waarneming is te meer opmerkelijk omdat welhaast uitsluitend institutionele regelingen bij vervroegde uittreding in Zweden een rol spelen. Het opvallend hogere participatieniveau van ouderen in dit land hangt onder andere samen met de mogelijkheden van een gedeeltelijke pensionering. Niettemin illustreert dit hogere participatieniveau toch vooral dat aard en kenmerken van de beschikbare institutionele regelingen niet de enige verklaring zijn voor het verschijnsel van de vervroegde uittreding. De waardering van betaalde arbeid en het mede daardoor bepaalde gebruik dat van institutionele arrangementen wordt gemaakt, alsmede de opstelling van het bedrijfsleven, beïnvloeden ook het niveau van de arbeidsparticipatie van ouderen.

Een vergelijking van OESO-landen maakt plausibel dat het vervroegd uittreden van ouderen voor een deel samenhangt met de structuur en ontwikkelingsfase van de economie. Het is vooral een antwoord van het bedrijfsleven op eisen van organisatorische herstructurering en sanering van personeelsbestanden. Inkomensvervangende regelingen zijn, al of niet in overeenstemming met het nationale overheidsbeleid, dienstbaar gemaakt aan een door het bedrijfsleven nagestreefde uitstoot van oudere werknemers¹¹¹.

De landenvergelijking maakt duidelijk dat de mogelijkheden voor de overheid om via aanpassing van sociale-zekerheidsregelingen de uitstoot van ouderen te remmen niet onbegrensd zijn. Indien het bedrijfsleven anders wil, zal zeker een weg worden gevonden om deze groep te laten afvloeien. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld heeft het vervroegd uittreden vrijwel uitsluitend op basis van bedrijfspensioenen en specifieke, bedrijfsgebonden "Early Retirement Incentive Programs" een vlucht genomen. En in Nederland heeft het bedrijfsleven VUT-regelingen ontwikkeld. Echter, zodra het repertoire van institutionele regelingen in een land minder uitnodigend werkt, zeker wanneer bedrijven en instellingen de lasten niet meer overwegend kunnen afwentelen op de collectieve fondsen, is het waarschijnlijk dat de vervroegde-uittredingstendens afzwakt. De ervaringen in de Verenigde Staten en Japan ondersteunen deze hypothese. De recent in Nederland bij het bedrijfsleven te signaleren bezorgdheid over de volumegroei van de VUT is op zich ook een illustratie van het hogere kostenbewustzijn bij regelingen in de semi-collectieve/particuliere sfeer.

Alleen door een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen worden de specifieke leeftijdsgebonden problemen van deze groep in het arbeidsproces nog niet opgelost. Op zich kan een hogere arbeidsdeelname bijdragen tot een grotere gevoeligheid in arbeidsorganisaties voor de mogelijkheden en beperkingen van ouderen. Niettemin vergt de oplossing van deze problemen ook aanvullende maatregelen, die primair binnen de bedrijven en instellingen gestalte moeten krijgen, zoals een verbetering van arbeidsomstandigheden en een leeftijdsbewust personeelsbeleid.

¹¹⁰] Zweden kent een wettelijk geregeld *flexibel pensioensysteem* dat vervroegde pensionering vanaf 60 jaar mogelijk maakt. De wettelijk geregelde *arbeidsongeschiktheidsregeling* is relatief het belangrijkste vervroegde uittredingskanaal. Sinds het begin van de jaren '70 zijn er voor ouderen soepele toetredingsmogelijkheden op grond van arbeidsmarktverwelingen. Midden jaren '70 is er in Zweden een wettelijk geregeld *deeltijdpensioen* vanaf 60 jaar ingevoerd. De *uitkeringscondities* van de drie genoemde regelingen variëren, maar zijn over het algemeen tamelijk gunstig. Zie: M. Blomsma, "Arbeid van ouderen", interne WRR-notitie, maart 1990, blz. 14-18.

¹¹¹] M. Kohli, M. Rein, "Introduction: The Changing Balance of Work and Retirement", in: M. Kohli, M. Rein, A.M. Guillemard, H.R. van Gunsteren (eds.), *Time for Retirement, Comparative Studies from the Labor Force*; Cambridge University Press, (verwacht in 1991); zie ook: M. Blomsma, B. de Vroom, op. cit., 1988, blz. 75-78.

5.2.3 Beleidsmogelijkheden

Er zijn goede gronden om de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren. Voor ouderen die langer dan thans gebruikelijk is aan het arbeidsproces willen deelnemen, dienen in de voorwaardenscheppende sfeer de mogelijkheden te worden verbeterd.

Onlangs is door het kabinet een nota over het ouderenbeleid uitgebracht. Het kabinet verwacht dat de lage arbeidsparticipatie van ouderen (55-65-jarigen) geen knelpunten oplevert voor het functioneren van het arbeidsbestel¹¹². Deze verwachting is gebaseerd op de veronderstelling dat de netto arbeidsparticipatie van vrouwen verder zal oplopen, terwijl die van mannen niet verder zal afnemen. Per saldo verwacht men aldus een gematigde stijging van de arbeidsparticipatie. Wel wordt aangetekend dat het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen dienstig kan zijn uit een oogpunt van ideële doelstellingen (het tegengaan van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd), en dat dit een gunstige invloed kan hebben op de financiering van de collectieve uitgaven. De nota stelt dat het beleid inzake de arbeidsparticipatie van ouderen vooral zal worden gericht op het tegengaan van onvrijwillige uit-treding (via de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen). Daarnaast wordt het stimuleren van een in dit opzicht preventief personeelsbeleid genoemd; de zelfwerkzaamheid van werkgevers staat hierbij centraal.

Anders dan gesteld in de kabinetsnota is het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen niet slechts op ideële en financiële gronden gewenst; het is vooral aanbevelenswaardig vanwege de opportuniteit van een hogere arbeidsparticipatie. Bovendien zal het stabiliseren van de arbeidsparticipatie van ouderen – gelet op de volumeontwikkeling van de WAO en de VUT – niet vanzelf gaan.

Terecht stelt het kabinet dat vermijdbare, onvrijwillige uit-tredingen zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. Hiernaast kan de arbeidsparticipatie van ouderen verder worden versterkt door beleid gericht op de lange termijn en op de korte termijn. De beleidsmogelijkheden voor de lange termijn zijn complex en vergen op verschillende punten nadere studie. De visie op de arbeidsparticipatie van ouderen op lange termijn is wel richtinggevend voor de beleidsmogelijkheden op korte termijn.

Op de *lange termijn* zou weer een structuur tot stand moeten komen waarbinnen het gebruikelijk is dat ouderen tot hun 65e jaar betaalde arbeid verrichten. Een deel van de ouderen zou hun functie de laatste arbeidsjaren in deeltijd moeten kunnen verrichten of in een tweede carrièrebaan moeten kunnen werken, al dan niet in deeltijd. Ouderen die dat wensen zouden ook na hun 65e levensjaar nog enige tijd moeten kunnen doorwerken. Op langere termijn is een hoger niveau van arbeidsparticipatie van ouderen aanbevelenswaardig.

Overheid en sociale partners zouden, in gezamenlijk overleg, in de sfeer van de bedrijfspensioenvoorzieningen initiatieven kunnen ontwikkelen om institutionele barrières weg te nemen die de arbeidsparticipatie van ouderen (65-min en 65-plus) in de weg staan. Dit betreft allereerst het voorkomen van een pensioenbreuk. Het risico van een pensioenbreuk werkt remmend op de arbeidsmobiliteit van ouderen. De laatste jaren is er wat betreft de oplossing van de pensioenbreukproblematiek voor nieuwe gevallen al veel verbeterd. In 1988 was voor circa 80 procent van de deelnemers aan pensioenfondsen een aanpassing van opgebouwde pensioenrechten bij vertrek op een of andere wijze gewaarborgd, en had circa 50 procent van de deelnemers een pensioenregeling

^{112]} Nota Ouderen in tel; beeld en beleid rond ouderen 1990-1994; Tweede Kamer 1990/1991, 21814, nr. 1-2, blz. 46-47.

die aansluit bij een of meerdere waardecircuits¹¹³. De Tweede Kamer heeft onlangs een initiatief-wetsvoorstel aanvaard, waarmee een gelijke behandeling van de pensioenrechten van zogeheten "slapers" en gepensioneerden wordt beoogd. Een wettelijke indexatieplicht van "slapersrechten" is echter niet haalbaar gebleken¹¹⁴. In november 1990 heeft de SER unaniem geadviseerd om voortaan alle werknemers bij verandering van baan een wettelijk recht te geven op waarde-overdracht van de opgebouwde pensioenaanspraken naar de nieuwe werkgever. Een dergelijke overdracht dient, aldus de SER, te geschieden volgens door de Stichting van de Arbeid vast te stellen rekenregels. De SER wil het wettelijk recht alleen voor nieuwe gevallen laten gelden. De SER vindt dat de sociale partners zich in het arbeidsvoorwaardenoverleg en binnen de Stichting van de Arbeid wel moeten inspannen om de mogelijkheid van waarde-overdracht ook voor zogeheten "slapers" te bevorderen. Voorlopig, aldus de SER, kan het wetsvoorstel Groenman/Nypels daartoe van dienst zijn¹¹⁵.

Het definitief oplossen van de pensioenbreukproblematiek is van belang uit een oogpunt van externe arbeidsmobiliteit van ouderen. De mobiliteit van ouderen bij de eigen werkgever is echter ook vaak een probleem. Veel pensioenfondsen ontbreekt het aan voorzieningen – "knipbepalingen" – die er rekening mee houden dat het soms wenselijk is indien oudere werknemers een stap in hun carrière terugzetten. De ABP-pensioenregeling kent al wel een knipbepaling. De "knip" kan worden aangevraagd wanneer de salarisverlaging van een oudere werknemer, bijvoorbeeld als gevolg van functiewijziging c.q. demotie, meer dan vijf procent bedraagt. De pensioenopbouw over de jaren tot het moment van salarisverlaging wordt door de "knip" gescheiden van die over de jaren daarna. Over beide dienstlijnen, met het daarbij horende salarisoniveau, wordt afzonderlijk het pensioen berekend. De invoering van "knipbepalingen" is technisch gezien betrekkelijk eenvoudig en vergroot voor ouderen de kans op een geslaagd leeftijdsbewust personeelsbeleid. Met het oog op de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen op de lange termijn dient nader te worden onderzocht of in de pensioensfeer volstaan kan worden met de introductie van knipbepalingen. Wellicht is het verkieslijker om op den duur het gangbare "eindloonsysteem" in de pensioenvoorzieningen te vervangen door een "gemiddeld loonsysteem", op basis van indexering van het opgebouwde pensioen, ofwel een zogeheten "standaard final pay-regeling"¹¹⁶. Hierdoor kan het voeren van een leeftijdsbewust personeelsbeleid, dat niet alleen op de oudere werknemers gericht hoeft te zijn, worden bevorderd¹¹⁷. Knipbepalingen c.q. een "gemiddeld loonsysteem" kunnen allereerst een bijdrage leveren aan de arbeidsparticipatie van ouderen door het mogelijk maken van alternatieven voor het voortijdig uittreden in de vorm van carrièreafbouw bij het eigen, dan wel een ander bedrijf of instelling, zonder ingrijpende consequenties voor de pensioenuitkering. Op deze wijze kan vervolgens ook worden bijgedragen aan het ontstaan van een klimaat waarin de overstap van oudere werknemers van een veeleisende carrièrebaan naar een minder zwaar

¹¹³] Voor circa 80 procent van de deelnemers kunnen de zogeheten premievrije aanspraken van voortijdig vertrokken deelnemers "op enigerlei wijze" worden aangepast en/of wordt het levensjarenbeginsel toegepast. Door de aansluiting op een of meer waarde-overdrachtscircuits bestaat de mogelijkheid om bij wisseling van werkkring opgebouwde pensioenaanspraken om te zetten in extra pensioenjaren in de regeling van de nieuwe werkgever. In: Pensioenkamer, *Pensioenkaart van Nederland*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 141-142.

¹¹⁴] Volgens het op 27 september 1990 door de Tweede Kamer aanvaarde initiatief-wetsvoorstel (Groenman/Nypels) krijgen "slapers", dat wil zeggen deelnemers met premievrije rechten, dezelfde toeslagen als reeds gepensioneerden. De verantwoordelijkheid voor de hoogte van de toeslagen ligt bij de sociale partners. Na drie jaar zal de regeling worden geëvalueerd. Zie: H. Bud-dingh, "Pensioenbreuk eindelijk geheeld", in: *NRC Handelsblad*; 28 september 1990, blz. 11.

¹¹⁵] Sociaal-Economische Raad, *Advies pensioenproblematiek*, 90/23, 's-Gravenhage, november 1990.

¹¹⁶] Van de 1.677 miljoen bij een onderzoek van de Pensioenkamer betrokken mannen heeft bijna 70 procent een eindloonregeling. Bij de ca. 450.000 vrouwen geldt dit voor meer dan 80 procent. Pensioenkamer, op. cit., blz. 77.

¹¹⁷] L.G.M. Stevens, P. van Yperen, *Kernpunten van pensioen*; Kluwer, Deventer, 1987, blz. 32-33 en 36.

belastende tweede carrière maatschappelijk aanvaardbaar of zelfs gewaardeerd wordt. Interessant in dit verband is dat in de Verenigde Staten en Japan carrière-afbouw voor ouderen een tamelijk vanzelfsprekende zaak wordt gevonden ¹¹⁸.

Voorts dienen de verschillende modaliteiten van flexibele pensionering nader te worden onderzocht. Flexibele pensionering kan in beginsel meer recht doen aan individuele preferenties van werknemers wat betreft de uittredingsleeftijd. Een belangrijke onderzoeksvraag is hoe flexibele pensionering als structureel onderdeel van een pensioenvoorziening zich verhoudt tot de huidige VUT-regelingen. Welke modaliteiten van flexibele pensionering zijn een alternatief voor de VUT, en welke modaliteiten kunnen naast de VUT bestaan? Hierbij is het overigens de vraag of het voortbestaan van de voltijd-VUT in de toekomst economisch haalbaar is. Eén van de modaliteiten van flexibele pensionering is de uitgestelde pensionering (na 65 jaar). Uit een oogpunt van arbeidsparticipatie in het algemeen en tweede carrières in het bijzonder is deze optie van belang. Uitgestelde pensionering lijkt budgettair neutraal tot stand te kunnen worden gebracht ¹¹⁹. Het roept wel vragen op met betrekking tot de verhouding van bedrijfspensioen en de uitkering in het kader van de Algemene Ouderdomswet (AOW). Dient de AOW dan te worden geflexibiliseerd? Of is het verkieslijker om, zoals in de Verenigde Staten, het nationale ouderdomspensioen en het bedrijfspensioen te ontkoppelen?

Er zijn ook verschillende beleidsmogelijkheden om op korte termijn de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren. Instroombeperkend en reïntegratiebevorderend beleid ten aanzien van de AAW/WAO komt in paragraaf 5.3 aan de orde, en blijft hier dus onbesproken. Hiernaast is arbeidsparticipatie van ouderen gediend met een minder groot aantal volledige VUT-uittredingen. De verantwoordelijkheid inzake de VUT-regelingen berust bij bedrijven en instellingen. In het algemeen lijkt het wenselijk om VUT-regelingen zo flexibel mogelijk in te vullen, zodat individuele voorkeuren van werknemers en specifieke behoeften in ondernemingen zo goed mogelijk tot hun recht kunnen komen. Meer in het bijzonder verdient het aanbeveling indien werknemers en werkgevers, onder wie de centrale en lokale overheden, naast de gebruikelijke voltijdse VUT-regelingen een deeltijd-VUT-optie realiseren ¹²⁰.

De keuzemogelijkheid tussen een "voltijd VUT, of geen VUT" is voor veel werkgevers en oudere werknemers te beperkt. Ervaringen sinds 1977 in Zweden met een deeltijd-pensioenregeling laten zien dat, in ieder geval daar, een substantieel aantal ouderen geïnteresseerd is in een meer geleidelijke afbouw van hun arbeidsloopbaan. Ook werkgevers vinden tijdens een krappere wordende arbeidsmarkt baat bij deeltijd-uittredingen. Behalve het gedeeltelijk behoud van arbeidskrachten heeft het deeltijd-pensioen in Zweden bovendien geleid tot een daling van het ziekteverzuim en een hogere produktiviteit van in deeltijd werkende ouderen ¹²¹.

Het bemoeilijken van een voortijdige uittreding van ouderen via werkloosheidsregelingen behoeft vooralsnog geen speciale beleidsmatige aandacht.

¹¹⁸] "Aging America", in: *The Economist*; 16 September 1989, blz. 22;

T. Kimura, I. Takagi, M. Oka, M. Omori, *The Companies, the State and the Changing Age Structure in Japan; a profile Report*; Tokyo, 1989.

¹¹⁹] Ministerie van Financiën, *De invoering van een systeem van flexibele pensionering ten behoeve van het overheidspersoneel; een technische exercitie*; 1988, blz. 8.

¹²⁰] In enkele CAO's zijn hierover reeds concrete afspraken gemaakt. In: *Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, CAO-afspraken 1989*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1990, blz. 41.

¹²¹] L.R. Wise, *The Swedish Experience with Partial Retirement as a Mode of Work and its Implications for US Employment Policy*, Indiana Univ., 1989, blz. 26-48. Zie ook: L. Delsen, *Deeltijd-Vut in Europa*; OSA-werkdocument W 60, juni 1989, blz. 4-17.

Eerst dient het effect van andere beleidsmogelijkheden te worden afgewacht. Pas wanneer de uitstroom van ouderen zich naar de WW zou gaan verleggen, is er aanleiding aanvullende maatregelen te overwegen. Wijziging van regelingen als de ABW, RWW, IOAW en IOAZ lijkt uit een oogpunt van arbeidsparticipatie niet erg zinvol. Tot op heden zijn dit geen brede uitredingskanalen geweest. Het is ook niet te verwachten dat dit verandert indien de toegankelijkheid van de AAW/WAO, en eventueel de WW, zal worden beperkt. Oudere werknemers zullen immers niet willen meewerken aan een vervroegde uitreding die hun inkomen tot een bijstandsniveau (middelen- of inkomensgetoetst) reduceert.

De WRR heeft het voornemen om in een vervolgrapport over de arbeidsparticipatie nader te bestuderen welke arbeidsrechtelijke belemmeringen er zijn om tot op hogere leeftijd betaalde arbeid te verrichten, en hoe deze eventueel kunnen worden overwonnen. Hierbij valt aandacht te besteden aan de functies en dysfuncties van leeftijdsriteria als ontslaggrond. Arbeidsparticipatie van 65-plussers leidt voorts tot vragen met betrekking tot rechten en plichten in verband met de werknemers- en volksverzekeringen¹²².

Het probleem van "de oudere werknemer" wordt in ons land te vaak "opgelost" via uitredingsroutes als de WAO, de WW en de VUT. Een toenemende arbeidsparticipatie van ouderen zou in bedrijven en instellingen een complement moeten krijgen in een leeftijdsbewust personeelsbeleid en het eerder besproken beroepsgerichte wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden (paragraaf 4.4).

Als uitgangspunt voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid zou kunnen gelden dat de werkbelasting en de arbeidscapaciteit van werknemers gedurende hun gehele loopbaan zoveel mogelijk met elkaar in harmonie zijn. Het bieden van mogelijkheden aan oudere werknemers om een "carrièrestapje" terug te doen, kan een belangrijk onderdeel zijn van zo'n personeelsbeleid. Dit laatste staat of valt niet met de eventuele vervanging van "eindloonsystemen" door "gemiddeld-loonsystemen" in de pensioenen. Reeds nu kunnen pensioeninstellingen ertoe besluiten in de bestaande eindloonregelingen "knipbepalingen" op te nemen. Met het oog op de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen is dit van groot belang.

5.3 Arbeidsongeschikten

5.3.1 Inleiding

In vergelijking met andere landen heeft Nederland al geruime tijd een hoog ziekteverzuim en veel uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten. Dit heeft er mede toe geleid dat de arbeidsparticipatie in Nederland internationaal gezien op een betrekkelijk laag peil is blijven steken. Een substantiële vermindering van het aantal arbeidsongeschikten kan er toe bijdragen dat een hoger niveau van arbeidsparticipatie wordt bereikt. Verder draagt een beperking van het volume van de arbeidsongeschiktheidsregelingen bij tot een vermindering van de collectieve lastendruk. Dalende sociale-zekerheidslasten resulteren voorts in lagere arbeidskosten, die op hun beurt de vraag naar arbeid kunnen stimuleren. De doelstelling van een beleid gericht op vermindering van het aantal arbeidsongeschikten is tweeledig. Op de eerste plaats gaat het erom de instroom in de AAW en WAO zoveel mogelijk te beperken. Op de tweede plaats gaat het erom degenen die onnodig of oneigenlijk een AAW-WAO-uitkering genieten, weer aan het arbeidsproces te laten deelnemen. Een stabilisering c.q. vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden is noodzakelijk om de kwaliteit van de AAW en WAO in stand te houden.

^{122]} Onlangs is aangekondigd dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met het oog op een adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid, een extern onderzoek zal laten verrichten naar leeftijdsriteria in het arbeidsbestel. In: *Nota Ouderen in tel*; op. cit., blz. 45.

Eerst zal de omvang en de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten in Nederland worden beschreven. De achtergronden en oorzaken van het toegenomen beroep op de regelingen worden belicht. Vervolgens worden de Nederlandse institutionele regelingen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid vergeleken met die in België en West-Duitsland. Geconstateerd wordt dat de institutionele verschillen een belangrijke verklaring zijn voor het naar verhouding veel grotere aantal arbeidsongeschikten in Nederland. De stelselherziening sociale zekerheid van 1987 heeft hierin onvoldoende verandering gebracht. Tenslotte worden oplossingsrichtingen en beleidsmogelijkheden voorgesteld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen primair preventief, secundair preventief en curatief beleid.

5.3.2 Analyse

De afgelopen decennia is het aantal arbeidsongeschikten sterk gestegen. In 1970 ontvingen circa 215.000 personen een uitkering op grond van arbeidsongeschiktheid. Sindsdien is het volume gegroeid tot 861.500 medio 1990. In de periode 1970-1988 steeg het aantal arbeidsongeschikten als aandeel van de verzekerde populatie van 60 naar 125 per 1000¹²³.

Sinds 1970 is het een structureel gegeven dat veruit het merendeel van de uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten (ruim 80 %) volledig is afgekeurd en vrijwel geheel buiten het arbeidsproces is geraakt¹²⁴. In 1989 ontving 81 procent een volledige uitkering¹²⁵. Internationaal gezien is de omvang van de arbeidsongeschiktheid waarvoor uitkering wordt verstrekt in Nederland al geruime tijd frappant hoog¹²⁶.

De problematiek van arbeidsongeschiktheid is te meer klemmend omdat er in kwantitatief opzicht volstrekt geen indicaties zijn dat het volume spoedig zal stabiliseren, c.q. verminderen. De tekenen wijzen eerder in tegengestelde richting. Aan de hand van enkele data kan dit worden geïllustreerd.

De groei van het aantal arbeidsongeschikten is het resultaat van een continu positief saldo tussen jaarlijkse aantallen nieuwe toekenningen en beëindigingen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Tabel 5.3 laat dit zien. Arbeidsongeschikten zijn hier gedefinieerd als de som van uitkeringsgerechtigden in het kader van de AAW- en WAO-regelingen, alsmede van Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds(ABP)-, Algemeen Militair Pensioenfonds(AMP)- en Spoorweg Pensioenfonds(SPF)-regelingen.

Tussen 1980 en 1986 daalde het jaarlijkse aantal nieuwe toekenningen geleidelijk, terwijl het jaarlijkse aantal beëindigingen min of meer constant bleef. De groei van het aantal arbeidsongeschikten liep in die periode dus terug. Deze ontwikkeling lijkt vooral gestimuleerd door een afnemend aantal AAW- en WAO-toekenningen in de hogere leeftijdsgroepen (55-64 jaar) onder invloed van de VUT-regeling¹²⁷. Sinds 1986 echter is het totaal aantal nieuwe toeken-

^{123]} L.J.M. Aarts, Ph.R. de Jong, *Economic Aspects of Disability Behaviour*, (diss.), Rotterdam, 1990, blz. 39.

^{124]} L.J.M. Aarts, Ph. R. de Jong, op. cit., blz. 39.

^{125]} Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid*, 4e kwartaal 1989, Zoetermeer, 1990, blz. 18-19.

^{126]} R. Haveman, V. Halberstadt, R.V. Burkhauser, *Public Policy Toward Disabled Workers*, cross-national analyses of economic impacts; Cornell University Press, 1984, blz. 84-85 en 107;

Binnen de Europese Gemeenschap zijn de Nederlandse uitgaven voor arbeidsongeschiktheidsregelingen, als percentage van het bruto binnenlands produkt, veruit het hoogst. Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota sociale zekerheid 1991*, 's-Gravenhage, 1990, blz. 102.

^{127]} In 1980 waren er in de leeftijdsgroep 55-64 jaar 34.300 nieuwe AAW- en WAO-toekenningen. In 1986 beliep het aantal nieuwe toekenningen in deze leeftijdsgroep 20.400 (statistiek Sociale Verzekeringsraad).

Tabel 5.3 Ontwikkeling totaal aantal arbeidsongeschikten (x 1000), 1980-1989

jaar	toekenningen	beëindigingen	saldo	volume
1980	105,0	66,8	38,2	655,6
1981	102,6	73,1	29,5	683,1
1982	93,8	71,0	22,8	705,6
1983	90,0	69,5	20,5	724,8
1984	89,8	70,1	19,7	743,9
1985	91,0	74,6	16,4	764,8
1986	86,6	69,6	17,0	775,3
1987	93,9	75,8	18,1	793,7
1988	99,9	78,1	21,8	813,9
1989	107,7	76,6	31,1	844,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, 1989, no. 5, blz. 29 en 31 (de jaren 1980-1986); Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1988*; idem, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1989*; (de jaren 1987-1989).

ningen, ondanks het voortdurende VUT-effect, opnieuw flink gestegen¹²⁸. Het totaal aantal beëindigde gevallen nam sindsdien slechts licht toe. Het resultaat is dat de groei van het volume arbeidsongeschikten sinds 1986 is versneld. De wijzigingen in 1987 in het stelsel van sociale zekerheid hebben de beoogde vermindering van het aantal arbeidsongeschikten niet kunnen bewerkstelligen.

Beëindiging van een arbeidsongeschiktheidsuitkering betekent overigens slechts voor een kleine groep een terugkeer in betaalde arbeid. In 1989 was maar 36 procent van het totaal aantal beëindigingen het gevolg van herstel¹²⁹. Herstelbeëindigingen monden lang niet alle uit in werkaanvaarding. Ze kunnen ook de overheveling naar een werkloosheidsregime inhouden. Tussen 1980 en 1988 is het aantal beëindigingen door herstel gedaald van 42 naar 23 per 1000 uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten¹³⁰. De overige beëindigingen zijn vrijwel altijd een gevolg van overlijden of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

De toename van het aantal arbeidsongeschikten in de jaren '80 vindt een pendant in de groei van het aantal uitkeringsjaren in het kader van AAW en WAO. Tabel 5.4 kan dit illustreren.

De laatste jaren is de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal uitkeringsjaren (P/U-ratio) gewijzigd, omdat het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten relatief is gegroeid. Dit hangt overigens ten dele samen met de toename van deeltijdarbeid. Echter, nog altijd heeft veruit het merendeel van de uitkeringsgerechtigden een (bijna) volledige uitkering en stijgt het volume uitkeringsjaren.

^{128]} Het aandeel van de groep 55-64-jarigen in de nieuwe toekenningen daalde in de periode 1986-1988 van 23,5 procent naar 17,7 procent (statistiek SVr).

Zie ook: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota sociale zekerheid 1991*; blz. 64-65.

^{129]} De term "herstel" is in dit verband van toepassing op degenen die minder dan 15 of 25 procent arbeidsongeschikt zijn in de zin van respectievelijk de WAO en de AAW. Derhalve is niet noodzakelijk ook sprake van herstel in medische zin.

^{130]} Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1989*, 5 90/3, Zoetermeer, mei 1990, blz. 15.

L.J. Aarts, Ph.R. de Jong, op. cit., blz. 39.

De categorie "beëindigingen door herstel" omvat alleen beëindigingen van officieel door de bedrijfsverenigingen, na onderzoek en advies van de Gemeenschappelijke Medische Dienst, toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Beëindigingen van per einde wachttijd Ziektewet voorlopig verstrekte uitkeringen, hangende het onderzoek en de uitkomst van de procedure, zijn hierin niet verdisconteerd.

Tabel 5.4 Ontwikkeling aantal uitkeringsjaren arbeidsongeschiktheidswetten (AAW en WAO) (x 1000), 1980-1989

	Volume	P/U-ratio ¹³¹
1980	608	1,078
1981	634	1,077
1982	648	1,088
1983	663	1,093
1984	682	1,090
1985	698	1,095
1986	713	1,087
1987	725	1,094
1988	740	1,099
1989	755	1,119

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota sociale zekerheid 1991*; 's-Gravenhage, 1990; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, 1989, no. 5; Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1988*; idem, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1989*.

Het Centraal Planbureau signaleerde onlangs dat sinds 1985 het aantal nieuwe toekenningen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aanzienlijk en in toenemende mate (in 1988: 11%; in 1989: 15%) uitstijgt boven het niveau dat op grond van demografische ramingen kan worden verwacht¹³². Een recente prognose van de Sociale Verzekeringsraad is dat bij ongewijzigde voortzetting van de huidige trends omstreeks 1993 het miljoen arbeidsongeschikten zal worden bereikt¹³³.

In een eerdere prognose van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 1988 werd dit aantal pas in de tweede helft van de jaren '90 verwacht¹³⁴. Overigens baarde ook dat perspectief grote zorgen. Het was de directe aanleiding tot een oproep van de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Stichting van de Arbeid om concrete afspraken te maken over beperking van de instroom in de WAO en AAW¹³⁵.

Wat betreft de lange termijn ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten zijn de voorspellingen allermindst hoopgevend. In een onlangs verschenen studie is becijferd dat de vergrijzing van de Nederlandse bevolking, bij gelijkblijvende overige omstandigheden, tot gevolg heeft dat het aantal arbeidsongeschikten tussen 1990 en 2020 zal toenemen van 753.000 tot 1.374.000. Deze groei correspondeert met een stijging van de arbeidsongeschiktheidsratio van circa 11 procent in 1990 naar 18 procent in 2020¹³⁶. De voorspelling is geba-

^{131]} P/U-ratio: verhouding aantal uitkeringsgerechtigde personen/aantal uitkeringsjaren.

^{132]} Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1990*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 82-84.

^{133]} Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1989*; blz. 11.

^{134]} Deze prognose van het ministerie is gebaseerd op de zogeheten "onzekerheidsvariant", waarin het structurele effect van de stel-selherziening op 10 procent is gesteld.

^{135]} Brief van staatssecretaris De Graaf van 29 september 1988 aan de Stichting van de Arbeid. Het overleg in januari 1989 in de Stichting mondde uit in de instelling van een Tripartiete Werkgroep Volumebeleid Arbeidsongeschikten (TWVA), die tot taak kreeg om over een breed vlak voorstellen te ontwikkelen terzake instroombeperking en uitstroombetvoering.

^{136]} L.J.M. Aarts, Ph.R. de Jong, op. cit., blz. 311-341 en 366-367. In deze studie worden diverse voorspellingsvarianten ontwikkeld. De genoemde cijfers betreffen de centrale variant, die een maximum-schatting biedt van de toekomstige omvang van het arbeidsongeschiktheidsvolume (uitsluitend WAO-ers en arbeidsongeschikte ambtenaren en zelfstandigen). De arbeidsongeschiktheidsratio is gedefinieerd als de omvang van de populatie arbeidsongeschikten uitgedrukt als percentage van de totale beroepsbevolking plus arbeidsongeschikten.

seerd op de meest recente bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en op de veronderstelling dat arbeidsparticipatiegraden en leeftijdsspecifieke WAO-toetredingskansen constant op het niveau van 1989 zullen blijven¹³⁷.

De voorspelde lastenontwikkeling van de AAW en WAO is een extra stimulans om het toenemend beroep op de regelingen te beperken. De nu reeds hoge lasten dragen aanzienlijk bij tot het hoge niveau van de bruto arbeidskosten en belemmeren aldus een krachtige ontwikkeling van de vraag naar arbeid. In 1989 bedroegen de lasten van de ZW, AAW en WAO tezamen f 32,6 miljard, waarvan f 22,2 miljard in het kader van de AAW en WAO.¹³⁸

Hoe is de populatie arbeidsongeschikten samengesteld? Vijf verschillende groepen kunnen worden onderscheiden, respectievelijk loontrekkenden (WAO- of AAW-/WAO-gerechtigd), zelfstandigen (AAW-gerechtigd), vroeggehandicapten (AAW-gerechtigd), overheidsperoneel (ABP-SPF-AMP- en AAW-gerechtigd) en overigen¹³⁹. Tabel 5.5 geeft een indruk van de spreiding van de arbeidsongeschikten over deze groepen.

Tabel 5.5 Lopende gevallen AAW/WAO naar bevolkingsgroep

jaar	totaalbevolkingsgroep ¹⁴⁰ (%)					
	(x 1000)	WAO-verz.	ABP-verz.	zelfstand.	vroeggeh.n	overig
1980	655,6	77	6	6	9	2
1981	683,2	76	7	6	9	2
1982	705,6	76	7	7	9	2
1983	724,8	75	8	6	9	2
1984	743,9	75	8	6	9	1
1985	764,8	74	9	6	9	1
1986	775,3	74	9	6	9	1
1987	793,7	73	10	6	9	1
1988	813,9	73	10	6	9	1
1989	844,6	72	10	7	10	1

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, jrg. 1989, no. 5, blz. 25 (de jaren 1980-1986); Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1988*; idem, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1989* (de jaren 1987-1989).

Tabel 5.5 laat zien dat veruit de meerderheid van de arbeidsongeschikten behoort tot de groep loontrekkenden. Voorts valt op dat in de jaren '80 het aandeel arbeidsongeschikten in de overheidssector opmerkelijk is toegenomen. De verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal verzekerden is bij de loontrekkenden ongunstiger dan bij de overige groepen. De verhouding tussen het aantal nieuwe toekenningen en het aantal verzekerden is bij de loontrekkenden en ambtenaren aanzienlijk ongunstiger dan bij de overige groepen. Het beeld voor de ambtenaren is hier zelfs ongunstiger dan voor de loontrekkenden (tabel 5.6).

¹³⁷] Dit scenario is realistischer dan de lange termijn prognose in de Miljoenennota 1991, waarin maar ten dele de demografische ontwikkeling is verdisconteerd. Geen van beide scenario's houdt rekening met de mogelijkheid dat de invalideringsrisico's zich na 1989 verder in ongunstige zin ontwikkelen. Hierdoor kunnen de gepresenteerde ramingen een geflatteerd beeld opleveren. Zie: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1991*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 107 en 110.

¹³⁸] Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid, *Nota sociale zekerheid 1991*, 's-Gravenhage, september 1990, blz 110.

¹³⁹] In de bevolkingsgroep "overigen" wordt opgenomen degene die niet in een andere beschreven groep kan worden opgenomen.

¹⁴⁰] De categorie "WAO-verz." betreft de loontrekkenden; "ABP-verz." omvat tevens SPF- en AMP-uitkeringsgerechtigden.

Tabel 5.6 Verhouding aantal uitkeringsgerechtigden/aantal verzekerden (1) en aantal nieuwe toekenningen/aantal verzekerden (2), per bevolkingsgroep, ultimo 1988 ¹⁴¹

	(1)	(2)
loontrekkenden (excl. ambtenaren)	1:7,4	1:63,9
zelfstandigen	1:13,2	1:104,5
vroeggehandicapten	1:86,8	1:158,8
ambtenaren	1:11,3	1:48,0

Bron: Gemeenschappelijke Medische Dienst, *Statistische informatie 1988* (1989); Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid*, 4e kwartaal 1988 (1990); Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, *Jaarverslag 1989*, statistische deel, 's-Gravenhage/Heerlen, 1990, blz. 7.

De cijfers in de tabellen 5.5 en 5.6 maken duidelijk dat arbeidsongeschiktheid in Nederland vooral voorkomt bij de loontrekkenden, dat wil zeggen de WAO-verzekerden. Uit deze bevolkingsgroep is een relatief groter aantal arbeidsongeschikten afkomstig dan uit andere groepen verzekerden. Echter, het toenemende aandeel van de overheidssector (ABP-verzekerden) in de totale arbeidsongeschiktheid en het relatief grote aantal nieuwe toekenningen van AAW-uitkeringen aan ambtenaren, gelet op de omvang van de betreffende populatie, zijn ook zeker een reden tot zorg.

WAO-uitkeringsgerechtigden onderscheiden zich op een aantal sociale kenmerken, vooral leeftijd en opleidingsniveau, van WAO-verzekerden in het algemeen. Ouderen zijn in het lopend bestand van de regeling en in de nieuwe toekenningen relatief oververtegenwoordigd. In 1987 was circa 70 procent van het lopend bestand ouder dan 45 jaar. Van de WAO-toetreders in dat jaar gold dit voor circa 50 procent. Daarentegen was in de verzekerde populatie toen slechts ongeveer 20 procent ouder dan 45.

Het opleidingsniveau van de gemiddelde WAO-er is, ook na correctie voor leeftijd en generatieverschillen, duidelijk lager dan dat van de gemiddelde WAO-verzekerde. In 1987 had driekwart van de WAO-toetreders een opleidingsniveau van lager onderwijs of lager beroepsonderwijs. Dit gemiddeld lagere opleidingsniveau van WAO-ers verklaart andere verschillen met de WAO-verzekerdenpopulatie. De gemiddelde WAO-toetreders heeft, na correctie voor leeftijd, een langer arbeidsverleden, heeft vaker en langduriger zwaar fysieke arbeid verricht en is vaker actief geweest in onplezierige arbeidsomstandigheden. Het arbeidsinkomen was lager dan dat van de gemiddelde WAO-verzekerde ¹⁴². Met genoemde factoren dient rekening te worden gehouden bij het streven naar reïntegratie van deze groep in betaalde arbeid.

Er is geen éénduidig antwoord te geven op de vraag naar de achtergronden en oorzaken van de grote toestroom naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Sociaal-culturele en institutionele factoren, alsmede bedrijfs- en persoonskenmerken spelen in dit verband een rol ¹⁴³.

¹⁴¹] Als verzekerde populatie (1) is gekozen voor de totale groep verzekerden voor een AAW-, WAO- of ABP-uitkering. De verzekerde populatie (2) is de categorie scholieren en studenten van 17-29 jaar die volledig dagonderwijs volgen.

¹⁴²] L. Aarts, H. Bruinsma, Ph. de Jong, "Beschrijving van WAO-toetreders", *Sociaal Moandblad Arbeid*, 1982, blz. 560-586; J. Besseling, H. Bruinsma e.a., *WAO-toetreders uit 1985 - Een beschrijving*; GMD-cahier nr. 12, november 1987, blz. I-III; W. Kers, H. Bruinsma, *WAO-toetreders 1987 - een beschrijving*; GMD-cahier nr. 16, juni 1989, blz. 1-6; Sociale Verzekeringsraad, *Jaarverslag AAF/AOF 1987*; Zoetermeer, 1989, blz. 120-121.

¹⁴³] Zie: het schema determinanten van de kans op WAO-toetreding, in: Sociale Verzekeringsraad, *Determinantenonderzoek WAO*, Eindverslag; Zoetermeer, 1987, blz. 36; zie ook: het geïntegreerde model van ziekteverzuim in: R. Prins, "Sickness absence in Belgium, Germany (FR) and the Netherlands, a comparative study"; (diss.) Maastricht, 1990, blz. 122.

In zijn algemeenheid kan niet worden gesproken van een verslechterde gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking. Eerder lijkt sprake van het tegendeel: de gemiddelde levensverwachting neemt de laatste decennia gestaag toe en enquêtes wijzen uit dat Nederlanders steeds minder vinden dat het met de eigen gezondheid "slecht" is gesteld. Daarentegen is de uitbreiding van de verzekerdenkring een duidelijke groeibevorderende factor. Sociaal-demografische veranderingen en de invoering van de AAW in 1976 verklaren ongeveer 44 procent van de volumegroei tussen 1970 en 1988 ¹⁴⁴.

Andere verklaringen voor de sterke aanwas van het aantal AAW- en WAO-uitkeringsgerechtigden zijn: het personeelsbeleid van bedrijven (collectivisering van knelpunten in de relatie mens-arbeid), de verslechterde arbeidsmarktpositie van gehandicapten, de veranderende arbeidsomstandigheden (meer psychische belasting), de geleidelijke verruiming van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsbegrip (bijvoorbeeld de sterke toename van het aantal psychische diagnoses) en de uitvoeringspraktijk van de betreffende regelingen.

Het spreekt vanzelf dat een beleid gericht op de stabilisering c.q. beperking van het AAW-/WAO-volume in beginsel met al deze dimensies rekening zal moeten houden ¹⁴⁵.

De doelstelling om een hoger niveau van arbeidsparticipatie in Nederland te realiseren, via stabilisering c.q. vermindering van het aantal niet-werkende arbeidsongeschikten kan in beginsel op twee manieren: door een forse vermindering van de instroom en door het vergroten van de uitstroom. Een combinatie van beide ligt voor de hand.

Kan de instroom van de arbeidsongeschiktheidsregelingen substantieel worden beperkt? Een recente studie naar het ziekteverzuim in België, Nederland en West-Duitsland biedt een indicatie dat dit het geval is ¹⁴⁶. De genoemde landen worden met elkaar vergeleken omdat zij een aantal fundamentele, vooral sociaal-economische kenmerken gemeen hebben. Daarentegen zijn er nogal wat verschillen tussen deze landen op het punt van institutionele regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid en verzuimgraden.

In deze studie wordt geconstateerd dat Nederlandse werknemers een hoger kortdurend (1-7 dagen), maar vooral een opmerkelijk hoger middellang (1-6 weken) en langdurig (6-52 weken) ziekteverzuim kennen dan werknemers in de beide andere landen. In de twee laatstgenoemde categorieën is de meldingsfrequentie in Nederland de afgelopen jaren bijna 100 procent hoger dan in België. West-Duitsland vertoont wat betreft het verzuim van middellange duur meer overeenkomst met Nederland dan met België, maar heeft in de categorie langdurig ziekteverzuim circa 75 procent minder meldingen per 1000 verzekerden dan Nederland. Vooral de opmerkelijk hogere frequentie van langdurig ziekteverzuim verklaart het circa twee maal zo grote verlies aan arbeidsdagen in de Nederlandse als in de Belgische en Westduitse bedrijven ¹⁴⁷.

Het aantal arbeidsongeschikten is in Nederland de laatste decennia aanzienlijk sterker gegroeid dan in België en West-Duitsland. Het aantal per 1000 verzekerden bedroeg hier de afgelopen 10 jaar continu bijna twee maal het niveau in West-Duitsland, en ongeveer drie maal het niveau in België. Het jaarlijkse aantal nieuwe toekenningen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen per 1000 verzekerden beliep in Nederland tussen 1980 en 1987 gemiddeld 16,6. In België en West-Duitsland waren deze cijfers in de overeenkomstige periode respectievelijk 8,5 en 9,7. Opvallend frequenter dan in beide andere landen is

¹⁴⁴] J.C. Vrooman, A.A.M. de Kemp, "Trends tot arbeidsongeschiktheid", in: *Economisch Statistische Berichten*, 5 september 1990, blz. 810.

¹⁴⁵] J.C. Vrooman, A.A.M. Kemp, op. cit., blz. 811-812.

¹⁴⁶] R. Prins, op. cit.

¹⁴⁷] R. Prins, op. cit., blz. 87, 104-107.

in Nederland de diagnose "psychische kwalen" of "gebreken van het bewegingsstelsel" aanleiding tot een positief uitkeringsadvies van de Gemeenschappelijke Medische Dienst. In 1989 is circa 50 procent van de WAO-uitkeringen verstrekt op grond van deze diagnoses¹⁴⁸. In beide diagnosegroepen kent de Nederlandse verzekerdenpopulatie ten opzichte van de Belgische, die naar leeftijd en geslacht grotendeels vergelijkbaar is, over de periode 1980-1987 een gemiddeld circa 150 procent hogere incidentiegraad. Wellicht kan dit verschil worden toegeschreven aan factoren van epidemiologische en psycho-sociale aard (objectieve en subjectieve gezondheidsstatus), al is dit niet erg plausibel. Verder lijken ook factoren in de uitvoeringspraktijk van de regelgeving hierbij een rol te spelen. De studie maakt voorts duidelijk dat arbeidsongeschiktheid in Nederland veel vaker een permanente status is dan in de buurlanden. In alle leeftijdsgroepen, uitgezonderd de categorie 55-64 jarigen, zijn er in de Bondsrepubliek en België twee tot drie maal zoveel beëindigingen per 1000 arbeidsongeschikten als in Nederland¹⁴⁹.

Het naar verhouding aanzienlijk hogere ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzuim in Nederland is opmerkelijk, vooral omdat er geen aanwijzingen zijn dat de gezondheidstoestand en arbeidsomstandigheden van werknemers in de drie onderzochte landen sterk verschillen. Geconcludeerd kan worden dat het in Nederland kennelijk gemakkelijker is als zieke of arbeidsongeschikte te worden gekwalificeerd. Men zou dit positief kunnen waarderen door te stellen dat Nederland naar het zich laat aanzien een humaner systeem heeft. Echter, de definitieve uitschakeling door dit systeem van grote groepen uit het arbeidsproces verdraagt zich slecht met die interpretatie. De veronderstelling dat het Nederlandse sociale-zekerheidssysteem op zich bijdraagt tot een relatief goede gezondheidstoestand van de bevolking is plausibel. Een goede algemene gezondheidstoestand is evenwel ook op een andere wijze te realiseren. Reïntegratie in betaalde arbeid, al of niet in aangepaste vorm, lijkt voor velen een beter medicijn dan een uitkering.

Kan de uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidsregelingen worden vergroot? De afgelopen decennia is een aanzienlijk aantal AAW- en/of WAO-gerechtigden niet slechts op medische gronden in de regelingen beland. Niet-medische factoren blijken dikwijls een doorslaggevende rol te hebben gespeeld bij de toekenning van uitkeringen. Zo is de WAO vaak gebruikt als afvloeiingskanaal voor oudere en/of overtollige werknemers. Een groot aantal WAO-toetredingen hangt samen met ongunstige loopbaan- en arbeidsmarktomstandigheden van de betrokkenen¹⁵⁰.

Omdat gedurende een lange reeks van jaren de uitvoerende instanties van WAO en AAW in hoge mate rekening hebben gehouden met de arbeidsmarktkansen van betrokkenen bij de vaststelling van het ongeschiktheidspercentage, ontstond een reservoir van onbenut arbeidsvermogen¹⁵¹. De oorspronke-

¹⁴⁸] Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid*, 2e kwartaal 1990; Zoetermeer, 1990, blz. 12-14.

¹⁴⁹] *Ibid.*, blz. 167-175.

¹⁵⁰] Sociale Verzekeringsraad, *Determinantenonderzoek WAO; Eindrapportage*; (R 87/3), Zoetermeer, 1987, blz. 92-93;

F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, *Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid*; Kluwer, 1983, blz. 365; H.J. Roodenburg, W.J.M.L. Wong Meeuw Hing, *De arbeidsmarktcomponent in de WAO*; CPB occasional papers nr. 34, 's-Gravenhage, 1985.

Voor een actuele schatting van de arbeidsmarktcomponent in de AAW en WAO, zie: J.C. Vrooman, A.A.M. de Kemp, "Arbeidsongeschiktheid: volume en arbeidsmarkt", in: *Economisch Statistische Berichten*, 10 oktober 1990, blz. 942-943.

¹⁵¹] Voorjaar 1990 is door de directeur van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond erkend dat er een tijd is geweest waarin ondernemers met de vakbonden een kongsi sloten om de noodzakelijke inkrimping van bedrijven in de jaren '70 en '80 te laten plaatsvinden via de WAO en niet via de Werkloosheidswet met haar beperkte uitkeringsduur. "Beide partijen vonden dat een sociaal aanvaardbare oplossing. We moeten nu echter vaststellen dat dit een verkeerde weg is geweest. (...) Wij hebben nooit ontkend dat ook wij ondernemers verantwoordelijk zijn voor deze ontwikkeling. Maar we hebben het wel samen gedaan, werkgevers én vakbonden." In: H. van Seumeren, "FNV moet egelstelling verlaten", *Volkscrant*, 30 juni 1990, blz. 35.

lijke regelgeving verschafte een legitimering voor die handelwijze, hoewel het geenszins de bedoeling van de wetgever is geweest om met het zogenaamde "verdisconteringsartikel" een WAO-uitredingsroute te creëren¹⁵². In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid 1987 is het "verdisconteringsartikel" uit de wet geschrapt¹⁵³. Het is evenwel te betwijfelen of de uitvoeringspraktijk ten aanzien van nieuwe toekenningen zich intussen voldoende aan de letter van de herziene wet heeft aangepast. De verzekeringsgeneeskundigen van de Gemeenschappelijke Medische Dienst, die de AAW- en WAO-keuringen verrichten, hebben in de praktijk van de beoordelingen nog altijd een aanzienlijke vrije ruimte. In het bestaande systeem zijn "medische beperkingen" en "verlies aan verdiencapaciteit" de formele normen voor de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid. In de praktijk echter worden ook informele normen ("behoefte" en "verdiensite") gehanteerd om tot een beslissing te komen. Verzekeringsgeneeskundigen houden rekening met de achtergronden van cliënten. De context blijkt vooral meegenomen te worden in de mate waarin bijkomende psychische problemen betrokken worden in de beoordeling. De informele normen worden door de verzekeringsdeskundigen (en arbeidsdeskundigen) zodanig gehanteerd, dat zij de soms als onrechtvaardig gepercipieerde gevolgen van de formele arbeidsongeschiktheidsbeoordeling corrigeren¹⁵⁴.

Het aandeel volledige uitkeringen in de nieuwe WAO-toekenningen (per einde wachttijd Ziektewet) is de laatste jaren iets gedaald, maar nog steeds zeer hoog¹⁵⁵. Bemoedigend uit een oogpunt van AAW-/WAO-volumebeleid is dat sinds 1985 van de jaarlijkse nieuwe AAW- en/of WAO-toekenningen de groep die gemiddeld anderhalf jaar na het einde van de wachttijd nog een volledige uitkering geniet geleidelijk in omvang afneemt en dat de groep waarvan de uitkering is vervallen groeit. Echter, van de nieuwe toekenningen in 1988 ontving na gemiddeld anderhalf jaar nog altijd circa 50 procent een volledige uitkering¹⁵⁶. Overigens is het niet bekend of degenen van wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering geheel of gedeeltelijk is vervallen, zijn teruggekeerd in het arbeidsproces.

^{152]} *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, 18 febr. 1966, Stb. 84, Art. 21, lid 2a: "Bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt, zoveel doenlijk, rekening gehouden met door deze arbeidsongeschiktheid veroorzaakte verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid als bedoeld in artikel 18, eerste of tweede lid." Deze bepaling in de WAO is indertijd overgenomen uit de Ongevallenwet 1921, en was bedoeld voor specifieke gevallen met ernstige handicaps. In de praktijk echter heeft de bepaling een veel ruimer toepassing gekregen. Tussen 1973 en 1987 was het uitgangspunt van de GMD en de Federatie van Bedrijfsverenigingen "...dat men bij werkloosheid van de gehandicapte primair uitgaat van het vermoeden dat er in het algemeen een oorzakelijk verband is tussen de aanwezige werkloosheid en de handicap. Slechts in bepaalde gevallen – wanneer objectief aantoonbare feiten in tegengestelde richting wijzen – zal dit vermoeden moeten wijken." Dit uitgangspunt is geaccepteerd door de Sociale Verzekeringsraad. De Centrale Raad van Beroep is in het algemeen zeer terughoudend gebleven bij de toetsing van de toepassing van artikel 21, 2e lid, sub a. Zie: J.H.R. van der Pas, "Koekoekseieren van de WAO", in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 34e jrg., maart 1979, blz. 175-179.

^{153]} In de herziene WAO is de volgende bepaling opgenomen: "Bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt buiten beschouwing gelaten of de werknemer de arbeid feitelijk kan verkrijgen.", Art. 18, lid 6.

^{154]} R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid – Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*; Leiden, 1990, blz. 92-95, 108-110.

^{155]} Van de nieuwe toekenningen AAW/WAO (exclusief ambtenaren) per einde wachttijd zijn in de jaren 1984-1989 resp. 90,4%, 91%, 87,4%, 78%, 80% en 82,5% in de hoogste arbeidsongeschiktheidscategorie (80-100%) ingedeeld. In: Gemeenschappelijke Medische Dienst, *Statistische informatie 1988*; Amsterdam, 1989, blz. 17, en idem, *Statistische informatie 1989*; Amsterdam, 1990, blz. 17. De GMD heeft gemiddeld 3 maanden nodig om tot een advies te komen. Hangende het onderzoek wordt de cliënt in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse ingedeeld. Na vaststelling van de theoretische verdiencapaciteit en de mate van arbeidsongeschiktheid volgt inschaling in de bijbehorende arbeidsongeschiktheidsklasse.

^{156]} Ter vergelijking: van de nieuwe WAO-toekenningen in 1985 was ultimo 1986 nog 65,2% volledig arbeidsongeschikt. Gemeenschappelijke Medische Dienst, *Jaarverslag 1989*; Amsterdam, 1990, blz. 14.

De recente herbeoordeling van arbeidsongeschikten in het kader van de stelselherziening had uitsluitend betrekking op volledig arbeidsongeschikten jonger dan 35 jaar. Deze leeftijdsgrens is te laag geweest. De AAW-/WAO-verdisconteringsbepalingen zijn vooral bij afkeuringen in de hogere leeftijdsgroepen toegepast¹⁵⁷. Deze groepen zijn niet aan een herbeoordeling in het kader van de stelselherziening onderworpen. Dit lijkt de belangrijkste verklaring voor het relatief geringe aantal herzieningen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op grond van de herbeoordelingen¹⁵⁸. Het magere resultaat van de herbeoordelingsoperatie is dan ook geen aanwijzing dat nauwelijks sprake zou zijn van "verborgen werkloosheid" in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Om die op te te sporen, had men vooral de hogere leeftijdsgroepen aan een serieuze herbeoordeling moeten onderwerpen.

De WAO telt uitkeringsgerechtigden die strikt medisch gezien niet zo veel mankeren, maar die als gevolg van het loondervingskarakter van de wet en als gevolg van de strikte interpretatie van het begrip "passende arbeid" een (bijna) volledige uitkering ontvangen. Omdat de WAO een loondervingsverzekering is, is de relatie tussen handicap en arbeidsongeschiktheidspercentage veel minder sterk dan die tussen het vroegere loon en het arbeidsongeschiktheidspercentage. Het gevolg hiervan is dat sommige mensen, die gelet op hun handicap recht lijken te hebben op WAO, geen uitkering krijgen, terwijl anderen, die qua gezondheid nog heel wat aankunnen, een gedeeltelijke of volledige WAO-uitkering ontvangen.

In de jaren voor de stelselherziening stond voor laagopgeleide werknemers, die voor eigen werk medisch ongeschikt waren verklaard, een hoog beroepsinkomen bijna garant voor een, zo niet volledige, dan in ieder geval hoge arbeidsongeschiktheidsuitkering¹⁵⁹. Sinds 1987 is dit, vanwege het afschaffen van de verdiscontering, bij nieuwe toekenningen niet meer vanzelfsprekend. Gebleven is echter de strikte interpretatie van "passende arbeid".

De Nederlandse ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn, in vergelijking met de buurlanden, tamelijk genereus ingevuld en worden bovendien vaak toegepast. Dit heeft een relatief hoge uitstoot uit het arbeidsproces mogelijk gemaakt. Overigens, in de buurlanden verloopt de (beperkte) uitstoot wat meer via andere regelingen dan via het arbeidsongeschiktheidskanaal. Tegenover het nadeel van de lagere arbeidsparticipatie in Nederland staat wellicht het voordeel van een relatief hoge arbeidsproductiviteit per werknemer, een behoorlijke arbeidsrust en relatief gunstige parameters voor gezondheid en medische consumptie. Niettemin is uit de studie van Prins af te leiden dat een gewijzigd regime en een aangepaste uitvoeringspraktijk in de ZW, AAW en WAO de instroom kan beperken en de uitstroom kan stimuleren. In het onderstaande worden de bevindingen van Prins wat betreft de invulling en toepassing van de relevante regelgeving in België, West-Duitsland en Nederland samengevat¹⁶⁰. Zij bieden enkele aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen en beleidsmogelijkheden.

Ziektewetregelingen

In verband met ziekteverzuim is vermeldenswaard dat de regelingen in België en West-Duitsland een verplicht medisch attest kennen. Een medisch attest is in de Nederlandse Ziektewet geen vereiste. Er is ook geen empirisch bewijs

¹⁵⁷] R. van 't Hullenaar/B. van Koningsveld, *Afgebrand of afgedankt; Een onderzoek naar oorzaken van arbeidsongeschiktheid*; Swets & Zeitlinger, Lisse, 1986, blz. 157-158.

¹⁵⁸] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1989*; 's-Gravenhage, 1988, blz. 13; Idem, *Financiële nota sociale zekerheid 1990*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 11-13 en 41-46.

¹⁵⁹] Zie: U. den Tex, E. Verhey, "Het einde van de WAO"; *Vrij Nederland bijlage*, 14 november 1987, blz. 12-14, 27.

¹⁶⁰] R. Prins, op. cit., blz. 38-46, 162-166.

voor de invloed van een medisch attest op het verzuimgedrag. Het medisch attest lijkt alleen als een "institutioneel obstakel" te kunnen fungeren in gevallen waarin sprake is van een aanzienlijke mate van beslissingsvrijheid, zoals bij vage gezondheidsklachten en kleine gebreken. Het in België en de Bondsrepubliek Duitsland aanzienlijk minder frequente (ca. 50% minder dan in Nederland) zeer kortdurende ziekteverzuim (1-3 dagen) laat zich wellicht deels hierdoor verklaren.

In België moet worden voldaan aan een toegankelijkheids criterium, alvorens de ziektewetuitkering wordt verstrekt. Het vermogen van een werknemer om met eigen werk inkomen te verdienen dient met tenminste tweederde te zijn gedaald (geheel ter beoordeling van de huisarts). In de Bondsrepubliek en Nederland wordt geen getalsmatig criterium aangelegd. De systemen in deze landen refereren aan een noodzaak tot medische behandeling of ongeschiktheid voor eigen werk. De situatie in Nederland is in dit opzicht tamelijk uniek. Als een werknemer zich hier naar eigen inzicht ("subjectief ziektebegrip") ziek meldt, komt hij in principe in aanmerking voor een uitkering. De toegangs-drempel is een belangrijke determinant van verschillen in ziekteverzuim tussen de betrokken landen.

De Belgische ziektewetregeling kent één wachtdag, die pas na twee weken verzuim door het uitkeringsfonds aan de werknemer wordt vergoed. Medische consulten met het oog op een attest worden slechts ten dele vergoed. De wachtdag die, anders dan de twee wachtdagen in Nederland, niet bovenwettelijk wordt gecompenseerd, en de gedeeltelijke vergoeding van consultkosten dragen bij tot de lage frequentie van één-dags ziekteverzuim in België (ca. 50% minder dan in Duitsland en Nederland). In West-Duitsland zijn er geen wachtdagen voor werknemers.

De financiële lasten van het ziekteverzuim worden in België en West-Duitsland directer dan in Nederland door werkgevers en werknemers gevoeld. In de eerstgenoemde landen ontvangen werknemers tot respectievelijk de 5e en 6e week van het verzuim hun volledige inkomen. Daarna volgt een substantiële inkomensreductie. De ziektewet in België vervangt 60 procent van het laatstgenoten bruto-salaris gedurende maximaal een jaar; de Duitse regeling vervangt 80 procent, en de maximale uitkeringsduur is hier 78 weken in een tijdsbestek van drie jaar. Bovenwettelijke aanvullingen op de uitkering zijn in deze landen, vooral in België, niet vanzelfsprekend. In de Nederlandse situatie is daarentegen voor werknemers vrijwel geen sprake van een inkomensachteruitgang. Het ziektewetuitkeringspercentage bedraagt 70 procent gedurende maximaal een jaar, en wordt vrijwel altijd bovenwettelijk aangevuld tot 100 procent.

Ook de werkgevers in België en West-Duitsland worden directer dan in Nederland met de financiële gevolgen van het verzuim geconfronteerd. De Duitse werkgever is wettelijk verplicht de eerste 5 weken het loon van voltijds werken volledig door te betalen. De Belgische werkgever neemt voor "white collars" de eerste 30 dagen volledig voor zijn rekening; voor "blue collars" de eerste 7 dagen, alsmede een aanvulling tot 100 procent op de ziekteuitkering gedurende de volgende 23 dagen. In Nederland, daarentegen, worden werkgevers hoofdzakelijk indirect, via de premiestelling, met de lasten geconfronteerd. Behalve de bovenwettelijke aanvulling op de Ziektewet (ZW) financieren zij de twee wachtdagen, die doorgaans collectief zijn herverzekerd. Voorts is er een wettelijke plicht voor de werkgever om tenminste gedurende de eerste zes weken van het verzuim het toepasselijke wettelijk minimumloon te garanderen¹⁶¹. Een niet onbelangrijk aantal werkgevers in Nederland wordt wel

¹⁶¹] Burgerlijk Wetboek, artikel 1638c.

direct met de lasten van het verzuim geconfronteerd. Dit betreft de zogeheten "eigen risicodragers" in het kader van de Ziektewet ¹⁶².

In België en West-Duitsland hebben de substantiële inkomensdaling voor werknemers na de eerste weken verzuim en het fikse eigen risico van de werkgevers de duur van het ziekteverzuim binnen de perken gehouden en werkhervattingspatronen positief beïnvloed.

Anders dan in België of de Bondsrepubliek functioneert het medisch toezicht op langdurig zieke werknemers in Nederland, ondanks een intensievere betrokkenheid van verzekeringsgeneeskundigen, gebrekkig. Dit hangt samen met de afwezigheid van een duidelijk belang bij de behandelende (huis-)artsen, de registrerende taak van de verzekeringsgeneeskundige en onvoldoende coöperatie van huisartsen, verzekeringsgeneeskundigen en het bedrijfsleven. Dit laatste manifesteert zich in de aarzeling van curatieve artsen informatie te geven over de behandeling, prognose, herstel of blijvende handicaps. Deze houding van artsen in Nederland steunt op het idee dat er een scheiding dient te bestaan tussen behandeling en claimbeoordeling/-controle, en wordt versterkt door conflicten over vergoedingen. In Nederland zijn de medisch experts in het algemeen wat meer raadgevend en is de reactie van werkgeverszijde minder disciplinerend. Ook is er sprake van een groeiende competitie tussen verzekeringsgeneeskundigen en bedrijfsartsen. Met name de verzekeringsartsen zijn zich, naast de beoordelingen, meer gaan richten op preventie van ziekteverzuim en sociaal medische begeleiding. Dit is van oudsher het terrein van bedrijfsartsen.

Bovendien is er door het gebrek aan coördinatie en communicatie tussen de diverse betrokken medische professies een relatief omvangrijk "iatrogeen ziekteverzuim" in Nederland. Als gevolg van een slecht management van de ziekte-duur, relatief veel onnodige, uitgestelde of foutieve medische interventies, ontstaan aanzienlijke "wachtperiodes" en "stuurloze periodes". In België en Duitsland is dit veel minder het geval. De huisarts heeft in die landen niet slechts een behandelende maar ook een attesterende en claimbeoordelende taak. Critici menen dat de huisarts onvoldoende de functie-inhoud en arbeidsomstandigheden van patiënten kan beoordelen en dat deze uit economische overwegingen geneigd is patiënten met een attest ter wille te zijn. Het uitgangspunt om behandeling en claimbeoordeling te combineren staat in deze landen echter niet ter discussie. Voorts zijn in België en Duitsland verschillende medische toezichtstrategieën mogelijk, geïnitieerd door werkgever en/of ziekteverzekeringfonds. Bovengenoemde factoren zijn alle van belang in de verklaring van de variatie tussen de landen wat betreft frequentie en duur van het ziekteverzuim.

In tegenstelling tot Nederland is er in België en West-Duitsland een afzonderlijke ziekteuitkeringsregeling voor beroepsgebonden gezondheidsrisico's. Werkgevers zijn verplicht zich bij het betreffende fonds aan te sluiten en dragen ook de premielasten. In België beoordeelt de huisarts, een bedrijfsarts of een medisch specialist de aard van de kwaal. In West-Duitsland beoordeelt een medisch specialist. De uitkomsten van de beoordeling van beroepsrisico's zijn vaak tamelijk willekeurig. In België is het uitkeringsbedrag in het kader van de regeling (90% van het netto-loon) hoger dan bij de algemene ziektewet. In West-Duitsland is het uitkeringsbedrag identiek aan dat van de algemene regeling.

^{162]} In 1988 waren er 658 "eigen risicodragers". Dit betreft veelal grotere bedrijven en instellingen. Zij vertegenwoordigden circa 17 procent van het verzekerde loonbedrag in het kader van de verplichte ZW-verzekering. In: Sociale Verzekeringsraad, *Stand Ziekengeldverzekering 1988*, V90/7, Zoetermeer, 1990, blz. 8 en 11.

Arbeidsongeschiktheidsregelingen

De arbeidsongeschiktheidsregelingen in de drie landen verschillen nogal sterk wat betreft de criteria voor toetreding, de uitkeringsniveaus en uitkeringsduur.

Tabel 5.7 Enkele dimensies van arbeidsongeschiktheidsregelingen in België, Nederland en de BRD

	België	BRD	Nederland
Minim. eis reductie verdiencap.	67%	50%	15-25%
Uitbetaling Ao-uitkering	Na vaststelling Ao en I jaar ZW	Na vaststelling Ao	Na vaststelling Ao en I jaar ZW
Uitkeringshoogte	45% (alleenstaande); 40% (2-verdiener); 65% (kostwinner) salaris	15-80% salaris afh. van mate van Ao en aantal verz. jaren (min. 5 jaar)	14-70% laatste salaris, afh. van mate van Ao
Uitkeringsduur	tot normale pensioenleeftijd	onbeperkt	tot de normale pensioenleeft.

Bron: R. Prins, op. cit., blz. 165.

In West-Duitsland wordt in het kader van genoemde arbeidsongeschiktheidsregeling onderscheid gemaakt tussen twee vormen: "Berufsunfähigkeit" en "Erwerbsunfähigkeit". Voor Berufsunfähigkeit is de minimaal vereiste reductie van verdiencapaciteit 50 procent, maar wordt gemeten naar het aantal verzekerde jaren een relatief lagere uitkering verstrekt, omdat ervan wordt uitgegaan dat de betrokkene zijn restcapaciteit te gelde kan maken. Van Erwerbsunfähigkeit is sprake bij algehele of vrijwel algehele afwezigheid van verdiencapaciteit voor een beroep. Het uitkeringsniveau in deze vorm is relatief hoger. Het begrip "passend werk" wordt bij Erwerbsunfähigkeit veel ruimer geïnterpreteerd dan bij Berufsunfähigkeit. Het betreft elk beroep dat voor de krachten en bekwaamheden van betrokkene is berekend. Opleiding of vroegere werkzaamheden worden in dit verband niet als relevante criteria beschouwd¹⁶³.

Naast de in tabel 5.7 genoemde arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er in België en West-Duitsland, anders dan in Nederland, specifieke regelingen die betrekking hebben op arbeidsongeschiktheid voortvloeiend uit het beroep¹⁶⁴. Deze hebben aanmerkelijk gunstiger uitkeringscondities dan de regelingen die niet in relatie tot het werk staan. De toegangsvoorwaarden zijn echter veel strikter.

In Nederland blijkt de toegangsdrempel tot de WAO aanzienlijk minder hoog en zijn de uitkeringen voor betrokkenen veelal gunstiger dan in de algemene arbeidsongeschiktheidsregelingen in België en West-Duitsland. Het is in de

¹⁶³] D.C.H.M. Pieters, J.L.M. Schell, *Inleiding tot het Sociale Zekerheidsrecht van de landen van de Europese Gemeenschap*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (COSZ), 's-Gravenhage, 1990, blz. 31-33.

¹⁶⁴] Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1989*; 's-Gravenhage, 1988, blz. 119.

buurlanden minder gemakkelijk om voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen. Bovendien is het voor betrokkenen minder "interessant" om in de regeling te belanden. Deze fungeert hierdoor minder als afvloeiingskanaal. In West-Duitsland hangt dat vooral samen met het gehanteerde opbouwstelsel, waardoor het uitkeringsniveau afhankelijk is van het aantal verzekerde jaren. In België wordt bij langdurige arbeidsongeschiktheid (> 6 maanden) de verdien capaciteit van betrokkene niet langer afgemeten aan zijn laatste baan (zoals bij de ziekwet), maar aan zijn gehele beroeps categorie, of aan alle beroepen die hij met zijn opleiding zou kunnen uitoefenen ¹⁶⁵.

Concluderend kan worden gesteld dat in Nederland de relatieve aantrekkelijkheid van de WAO-regeling en de soepele acceptatie van WAO-claims een element zijn in de verklaring van het hoge langdurig verblijf in de Ziekwet en de grote instroom in de WAO ¹⁶⁶. De Ziekwet fungeert onder andere als "wachtkamer" voor de WAO. De WAO-instroom wordt voorts sterk gestimuleerd door het ontbreken van adequate verzuimbepalende mechanismen in het Ziekwettraject. De betrokkenen glijden in de ZW vaak opvallend gemakkelijk naar de WAO toe. Er wordt weinig of geen appèl gedaan op hun eigen initiatief en dat van hun arbeidsorganisatie ¹⁶⁷. De verzekeringsgeneeskundigen van de bedrijfsverenigingen die de ZW uitvoeren beschikken over een aanzienlijke beslissingsruimte, terwijl het toezicht op deze instanties zeer onvoldoende is. Overigens is in Nederland het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregime voor ambtenaren nog iets genereuzer dan voor werknemers in de particuliere sector ¹⁶⁸.

Daarentegen lijkt de Belgische ervaring dat lagere ziekteuitkeringsniveaus, in combinatie met regelmatige medische attesten en controles bij langdurig verzuim, het aanbod van arbeidsongeschiktheidsclaims effectief kunnen beperken. De relatief kleine groep die in België na een jaar ziekteverzuim overblijft, kwalificeert zich vervolgens in grote meerderheid voor de arbeidsongeschiktheidsregeling (circa 90% van de claims wordt gehonoreerd). In West-Duitsland ligt dit percentage (circa 64%) aanzienlijk lager, omdat de toetreding tot de arbeidsongeschiktheidsregeling aan veel restricties is onderworpen. Dit hangt ten dele samen met het feit dat de regeling in dit land niet is gekoppeld aan de ziekwet maar aan de nationale pensioenwetgeving.

5.3.3 Oplossingsrichtingen

Een stabilisatie c.q. vermindering van het aantal AAW-/WAO-gerechtigden vergt beleid dat gericht is op de verschillende stadia van het proces waarin mensen in aanmerking kunnen komen voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen preventief beleid, gericht op het verminderen van de instroom in de AAW en WAO, en curatief beleid, gericht op het vergroten van de uitstroom uit deze regelingen. Het preventieve

¹⁶⁵] D.C.H.M. Pieters, J.L.M. Schell, op. cit., blz. 11.

¹⁶⁶] In de periode 1980-1988 is het percentage jaarlijks afgewezen aanvragen van WAO-verzekerden (einde wachttijd), ondanks een stijging van 16 naar 22 procent, betrekkelijk laag gebleven. In: Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds en Arbeidsongeschiktheidsfonds, *Jaarverslag 1988*; V90/2, Zoetermeer, 1990, blz. 38-39.

¹⁶⁷] Zie: S. Knepper, "Sociaal-medische begeleiding; een kwestie die niet alléén artsen aangaat", in: *Medisch Contact*, 45e jrg., nr. 5, 2 februari 1990, blz. 143-146.

¹⁶⁸] In grote lijnen worden in de ABP-invaliditeitsregeling bij het verstrekken van uitkeringen dezelfde criteria en dezelfde systematiek gehanteerd als in de WAO-regeling. Een belangrijk verschil is de periode die verstrijkt tussen de eerste ziektedag en het ingaan van de WAO- dan wel ABP-uitkering. Binnen de overheidssector is de Ziekwet niet van toepassing. Begeleiding van zieke werknemers is bij de overheid aan de werkgever. Het ABP kent pas een invaliditeitspensioen toe indien vaststaat dat de arbeidsongeschiktheid voor de eigen functie van blijvende aard is. Het gevolg hiervan is dat bedoelde periode van geval tot geval kan verschillen. In deze periode, die meestal langer dan een jaar duurt, wordt het loon door de werkgever in het algemeen doorbetaald. Zie bijvoorbeeld: L.J.M. Thijssen, "De ontwikkeling van het arbeidsongeschiktheidsvolume bij de overheid", in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 45e jrg., nr. 5, mei 1990, blz. 304.

beleid kan vervolgens worden onderscheiden naar een primair preventief beleid, gericht op een vermindering van het langdurig beroep op de Ziektewet, en een beleid van secundaire preventie, gericht op het verminderen van het aantal mensen dat na een langdurig beroep op de Ziektewet doorstroomt naar de WAO. De scheidslijnen tussen het primair preventief, secundair preventief en curatief beleid zijn overigens vloeiend.

Analyse van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek wijst uit dat alleen een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen in een stabilisatie c.q. vermindering van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen kan resulteren. Enkelvoudige maatregelen bieden onvoldoende soelaas. Het afschaffen van de verdisconteringsbepalingen in het kader van de stelselherziening 1987 is wat dit betreft een voorbeeld. Het uitgangspunt dat een pakket van maatregelen noodzakelijk is, correspondeert ook met de interim-rapportage van de tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen van 1989 en met andere recente voorstellen en initiatieven, waaronder die van het najaarsoverleg 1990.

Door zowel de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) als de FNV en het CNV zijn recentelijk voorstellen gedaan om het aantal arbeidsongeschikten te beperken¹⁶⁹. In deze voorstellen staat het terugdringen van de instroom in de AAW en WAO centraal. De voorstellen van de RCO gaan verder dan die van FNV en CNV, in die zin dat er wetswijzigingen in de AAW en WAO worden bepleit. De RCO stelt onder meer de overgang naar een nieuw arbeidsongeschiktheids criterium voor, evenals een vermindering van het aantal arbeidsongeschiktheidsklassen en een zodanige wijziging van de arbeidsongeschiktheidsuitkering dat deze, evenals de werkloosheidsuitkering, afloopt tot een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum. FNV en CNV hebben zich tegen deze wetswijzigingen verklaard¹⁷⁰. Onlangs zijn ook door het ministerie van Binnenlandse Zaken maatregelen voorgesteld om de arbeidsongeschiktheid in de overheidssector te beperken¹⁷¹.

In het najaarsoverleg van 1990 tussen de overheid en de centrale organisaties van werkgevers en werknemers zijn afspraken gemaakt over het terugdringen van het aantal arbeidsongeschikten. Het betreft grotendeels maatregelen die geen wetswijziging vereisen. Bovendien zijn het afspraken gericht op het verminderen van de instroom in de AAW en WAO. De overeengekomen maatregelen gericht op het verhogen van de uitstroom uit de AAW en WAO zijn, hoewel op zich zeer nuttig, te beperkt om veel effect te sorteren. Verder is afgesproken dat de voorgenomen volumemaatregelen in het kader van de ziekten en de arbeidsongeschiktheidsregelingen in 1992 zullen worden geëvalueerd. Indien de maatregelen onvoldoende effectief blijken, worden wetswijzigingen overwogen.

De arbeidsongeschiktheid heeft thans een omvang bereikt die ertoe noopt om zeer spoedig maatregelen te treffen die zekerheid bieden voor wat betreft het stabiliseren c.q. verminderen van het volume van AAW en WAO. Indien dit niet lukt lijkt het onontkoombaar om de uitkeringsniveaus van nieuwe toetreders drastisch te verminderen en om bestaande uitkeringsrechten te beperken. De vereiste maatregelen dienen een omslag te bewerkstelligen in de wijze waarop

¹⁶⁹] RCO, "Voorstel werkgevers tot indammen snelle groei aantal arbeidsongeschikten", in: *Onderneming*; 28 juni 1989; FNV, *Een gezonde kijk op arbeids(on)geschiktheid, aangepaste arbeid en de passende werkgever*; Amsterdam, 3 september 1990; CNV, *CNV-Actieplan Arbeidsongeschiktheid*; Utrecht, september 1990.

¹⁷⁰] FNV, op. cit., blz. 29-30 en bijlage II; CNV, op. cit., blz. 4.

¹⁷¹] Belangrijke voorstellen voor de overheidssector zijn: verantwoording van het gevoerde personeelsbeleid door het middenmanagement; verplichte AAW-keuring; afschaffing van het blijvend karakter van ABP-ongeschiktverklaringen; uitbreiding van het systeem van periodieke herkeuring. In: Brief van de minister van Binnenlandse Zaken betreffende het "Actieplan maatregelen arbeidsongeschiktheid overheid"; Tweede Kamer, 1990-1991, 21837, nr. 1, blz. 1 e.v.

alle betrokkenen – met name werkgevers, werknemers, verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen en andere deskundigen die bij de uitvoering zijn betrokken – met de arbeidsongeschiktheidsregelingen omgaan, of anders gezegd in de cultuur die rondom de arbeidsongeschiktheidsregelingen is gevestigd. Een belangrijk element in een nieuwe cultuur zou moeten zijn dat arbeid, ook voor degenen die op medische gronden niet tot grote arbeidsprestaties in staat zijn, wenselijker is dan het afschepen van mensen met een uitkering.

Het veranderen van regelingen en procedures kan een belangrijke impuls geven aan het teweegbrengen van de noodzakelijke verandering in het culturele klimaat rond de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Nieuwe regels en procedures dienen de betrokkenen duidelijk te maken dat het voortgaan op de oude weg onaanvaardbare consequenties heeft en uiteindelijk indruist tegen de belangen van degenen die de arbeidsongeschiktheidsregelingen het hardste nodig hebben. In het vervolg van deze paragraaf komt een pakket beleidsmogelijkheden aan de orde, dat de basis kan vormen voor de noodzakelijke culturele omslag. De meeste beleidsmogelijkheden vergen weliswaar nadere uitwerking en concretisering, over de richting kan geen misverstand bestaan.

Er is zoveel mogelijk getracht om beleidsmogelijkheden aan te bieden die passen binnen de bestaande wettelijke kaders. Op een aantal punten evenwel lijken wetswijzigingen onontkoombaar. Wetswijziging vergt doorgaans jaren. Desalniettemin is het belangrijk enkele veranderingen in de wet te overwegen, te meer daar zulks duidelijk maakt dat op het punt van de arbeidsongeschiktheidsregelingen andere paden moeten worden ingeslagen. Vooralsnog zullen "systeemconforme" beleidsmogelijkheden de belangrijkste basis moeten vormen voor een nieuwe "arbeidsongeschiktheidscultuur". Wat dit betreft zijn er een groot aantal relevante mogelijkheden, die tezamen een beduidend effect kunnen sorteren. In het vervolg van deze paragraaf zijn de denkbare wetswijzigingen en systeemconforme beleidsmogelijkheden gegroepeerd onder de noemers van het primair preventieve, het secundair preventieve en het curatieve beleid. Hierbij is gestreefd naar een evenwichtig en samenhangend pakket, dat naar het zich laat aanzien zo effectief mogelijk is.

Het volgende pakket beleidsmogelijkheden beoogt zodanige resultaten dat de bestaande WAO-uitkeringshoogte en -duur kunnen worden gehandhaafd voor die mensen voor wie medische handicaps het geheel of gedeeltelijk verrichten van arbeid verhinderen. De raad is voornemens nader te onderzoeken of het relevant is om bij de toekenning van WAO-uitkeringen rekening te houden met het arbeidsverleden van betrokkenen. Dit vergt een wetswijziging. In dit onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan die regelingen in andere EG-landen waar het arbeidsverleden een rol speelt bij de vaststelling van de uitkeringsduur en/of -hoogte.

Primair preventief beleid

Voorkomen is altijd beter dan genezen. Het zoveel mogelijk verhoeden dat werknemers een beroep hoeven te doen op de Ziektewet (ZW) – het voortraject van de WAO – is belangrijk om de instroom in de WAO tot staan te brengen. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, die voor een groot deel ook al onder de aandacht zijn gebracht in de eerder genoemde voorstellen van werkgevers- en werknemersorganisaties en de tripartiete fora. De raad beschouwt de volgende als de belangrijkste.

- Het verbeteren van de *kwaliteit van arbeid*, het tot stand brengen van een goed *sociaal beleid* in bedrijven en instellingen en het institutionaliseren van een goede *bedrijfsgezondheidszorg*. Dit zijn alle zaken die een lange adem vergen en pas geleidelijk effect sorteren.

- Het invoeren van *financiële prikkels* teneinde het beroep op de Ziektewet te ontmoedigen, het aanscherpen van de *ziekmeldingsprocedure* en het versterken van het *medisch toezicht*.
- Het toepassen van een *Wet Bevordering Arbeidskansen* op gehandicapten. Dit biedt bovendien een goed alternatief voor het opleggen van quota in het kader van de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW).

De omvang van ziekte en arbeidsongeschiktheid hangt ten dele samen met de arbeidsomstandigheden in bedrijven en instellingen. Primaire preventie begint in de arbeidsorganisatie. De Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet) heeft als uitgangspunt dat de werkgever en de werknemers moeten samenwerken in het behartigen van de zorg voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn binnen de arbeidsorganisatie (artikel 13). De ratio hiervan is dat de veiligheid, gezondheid en het welzijn van werknemers beter gediend zijn met een wettelijke verankering van de plicht tot samenwerking en het omschrijven van grondbeginselen, dan met louter een opsomming van voorschriften, die reeds op voorhand te beperkt zal zijn. Hiernaast kent de Arbo-wet de mogelijkheid om regels te stellen en verplichtingen op te leggen, zoals het instellen van een bedrijfsgezondheidsdienst.

Tot nu toe wordt er nog slechts spaarzaam gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Arbo-wet biedt. Wellicht kan de arbeidsongeschiktheidsproblematiek ertoe leiden dat de wet meer wordt benut. Dit kan ook bevorderd worden nu artikel 3 (het zogeheten "welzijnsartikel") met ingang van 1 oktober 1990 is ingevoerd. Het betreffende artikel verplicht de werkgever tot een optimalisering van de arbeidsomstandigheden. Werkgevers, ondernemingsraden en bedrijfsgezondheidsdiensten dienen uit een oogpunt van preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid de mogelijkheden van de Arbowet zo volledig mogelijk te benutten ¹⁷².

Het terrein van de Arbeidsinspectie is met de geleidelijke invoering van de Arbo-wet aanzienlijk verbreed. Het is gewenst dat deze dienst scherper toeziet op de naleving van de Arbeidswet in bedrijven en instellingen met een hoog ziekteverzuim en veel WAO-uittredingen. De Arbeidsinspectie dient ook haar bevoegdheden krachtens de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers zo volledig mogelijk te benutten. In dat kader kunnen aan de werkgever eisen worden gesteld inzake de aanpassing en inrichting van arbeidsplaatsen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. Denkbaar is dat de groei van taken een personele uitbreiding van de Arbeidsinspectie noodzakelijk maakt ¹⁷³.

Arbeidsorganisaties zouden via een sociaal beleid een grotere gevoeligheid moeten ontwikkelen voor het juiste evenwicht tussen arbeidsbelasting en belastbaarheid van individuele werknemers. Voorts zouden werknemers met verouderde beroepskwalificaties, actiever dan tot nu toe gebeurt, via interne of externe bedrijfsopleidingen, nieuwe kansen moeten krijgen (zie ook: hoofdstuk 4.3 en 4.4). Indien er een leeftijdsbewust personeelsbeleid wordt gevoerd, ontstaat hiervoor meer oog. Werknemers met een handicap dienen zo veel mogelijk binnen de bedrijven of instellingen te worden gehouden. In veel arbeidsorganisaties impliceert dit een geheel ander beleid. Immers, in veel bedrijven en instellingen wordt niet gekeken naar wat minder belastbare werknemers nog wel kunnen, maar vloeien zij af via de ZW-/WAO-route ¹⁷⁴.

¹⁷²] Zie: "Bedrijven zetten zich onvoldoende in voor arbeidsomstandigheden", in: *Nederlandse Staatscourant*, 4 mei 1990, blz. 5.

¹⁷³] Zie, bijvoorbeeld: interview met ir. A. de Roos (Directeur-Generaal Arbeid), in: *Arbeidsomstandigheden*, 66 (1990), nr. 6, blz. 447-449.

¹⁷⁴] Vgl. P. Hellinga et al, *Ziekteverzuim, WAO-toetreding en reïntegratie bij een groot industrieel bedrijf*; eindrapport van het project "Verschil in WAO-toetredingsrisico" (NIA), Amsterdam, 1989.

In het kader van de Arbo-wet kunnen bedrijven en instellingen bij algemene maatregel van bestuur worden verplicht tot het instellen van een bedrijfsgezondheidsdienst¹⁷⁵. Arbeidsorganisaties met meer dan 500 werknemers zijn reeds verplicht er een bedrijfsgezondheidsdienst op na te houden. De wet heeft aan deze diensten een adviserende en risico-inventariserende taak toegewezen. Wenselijk is dat de bedrijfsgezondheidsdiensten zich, evenals de Arbeidsinspectie, voortaan nadrukkelijker oriënteren op de toegankelijkheid van arbeid en wat minder op de fysieke schadelijkheid van arbeid. Bedrijfsgezondheidsdiensten kunnen, in samenspel met andere instanties binnen een bedrijf of instelling, een vermindering van het kort- en langdurend ziekteverzuim bevorderen. Ook voor kleinere arbeidsorganisaties zijn bedrijfsgezondheidsdiensten belangrijk. Vooralsnog zijn afspraken in het kader van CAO's de beste weg om meer van deze diensten tot stand te brengen.

Een effectief primair preventief beleid kan mede gestalte krijgen via financiële prikkels in de sfeer van de Ziektewet. Bedrijven en instellingen zouden, zoals in België en West-Duitsland, meer direct met de financiële gevolgen van het verzuim geconfronteerd moeten worden. Arbeidsorganisaties zouden er ook voordeel van moeten hebben indien zij, bijvoorbeeld via een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid of personeelsbeleid, een laag ziekteverzuim kennen. Dit kan via de eerder door de Tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen voorgestelde gedifferentieerde ZW-premie¹⁷⁶. Het ZW-premiepercentage voor een bedrijf of instelling kan afhankelijk worden gesteld van de verhouding tussen het beroep op de ZW in de betreffende arbeidsorganisatie en het gemiddelde ZW-beroep in de bedrijfstak als geheel. De differentiatie is dus naar de afzonderlijke bedrijven en instellingen. Hierdoor kunnen relatieve concurrentievoordelen binnen eenzelfde bedrijfstak ontstaan.

Anders dan in het voorstel dat de instemming van het kabinet heeft gekregen, is te overwegen niet alleen ziektegevallen vanaf de zesde week mee te rekenen voor deze premiedifferentiatie, maar alle ziektegevallen¹⁷⁷. In een tijd van computers hoeft dit geen onoverkomelijke administratieve problemen op te leveren, terwijl zo ook verschillen in kortdurend verzuim kunnen worden verdisconteerd. De laatste kunnen mede worden beïnvloed door het beleid van afzonderlijke bedrijven en instellingen.

Verder valt ook te overwegen om de kosten van de eerste weken (bijvoorbeeld zes) van het ziekteverzuim geheel voor rekening van de werkgever te brengen, zoals in West-Duitsland en België gebeurt. Werkgevers worden dan onmiddellijk met de financiële gevolgen van het verzuim geconfronteerd. Een dergelijke verandering vergt echter een wijziging van de Ziektewet, en is dus niet op korte termijn te realiseren. Van deze beleidsmogelijkheid dienen de implicaties, inclusief de mogelijke effecten op de verzuimontwikkeling, nader te worden onderzocht.

Het effect van de invoering van een per bedrijf gedifferentieerde ZW-premie is moeilijk te voorspellen. Aan het tot nu toe bestaande eigen risico voor werkgevers, de bovenwettelijke aanvulling op de ZW-uitkering, welke doorgaans collectief wordt herverzekerd, lijkt niet zwaar te worden getild. Zelfs het zogeheten "eigen risicodragerschap" gaat in veel gevallen samen met een hoog ziekteverzuim. Echter, ook afgezien van het effect spreekt er veel voor premiedifferentiatie. De pijn wordt immers daar gelegd, waar ze wordt veroorzaakt. Een bijkomend effect is tenslotte dat malafide werkgevers de Ziektewet niet langer kunnen misbruiken als middel voor werktijdverkorting (dit wil zeggen

¹⁷⁵] Arbeidsomstandighedenwet, artikel 18, lid 1.

¹⁷⁶] In het kabinetsstandpunt met betrekking tot deze rapportage is deze optie overgenomen, in: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1989/1990, 21300, hoofdstuk XV, nr. 65, blz. 8.

¹⁷⁷] In de kabinetsreactie op de voorstellen van de Tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt gesteld: "Het kabinet kan zich goed vinden in de afbakening van het ziekteverzuimregistratiesysteem tot het verzuim van 6 weken en langer zoals voorgesteld door de werknemers- en overheidsdelegaties." In: *Ibid.*, blz. 9-10.

dat deze werkgevers hun werknemers aansporen zich ziek te melden op dagen of in periodes dat het bedrijf onvoldoende werk heeft).

De ZW-premie is al gedifferentieerd op het niveau van de bedrijfstakken. In een enkele bedrijfsvereniging zijn intussen positieve ervaringen opgedaan met premiedifferentiatie op het niveau van afzonderlijke bedrijven¹⁷⁸. Een betrouwbaar systeem van ziekteverzuimregistratie blijkt onontbeerlijk.

In het kader van een volumebeleid biedt een hoger werknemersaandeel in de ZW-premie in mindere mate een prikkel tot een verminderd ziekteverzuim¹⁷⁹. In tegenstelling tot de werkgever heeft de individuele werknemer nauwelijks mogelijkheden de omvang van het ziekteverzuim in een bedrijf of instelling effectief te beïnvloeden.

De Ziektewet kent de mogelijkheid van een eigen risico voor werknemers, in de vorm van twee wachtdagen en een uitkeringspercentage van 70. Dit eigen risico wordt echter vrijwel voor alle werknemers in de bovenwettelijke sfeer aangevuld. Het opnieuw invoeren van een eigen risico voor zieke werknemers is in Nederland tot nu toe steeds afgestuit op het argument dat de goeden dan onder de kwaden zullen lijden. Desalniettemin biedt, in ieder geval in theorie, een uitbreiding van het aantal wachtdagen een mogelijkheid om het ziekteverzuim te beperken. Een andere mogelijkheid is verlaging van het ZW-uitkeringsniveau. Dit kan overigens alleen effect hebben indien een verhoging van de bovenwettelijke aanvulling op de ZW-uitkering achterwege blijft¹⁸⁰. De instemming en medewerking van het georganiseerde bedrijfsleven zijn derhalve onmisbaar. Beide kunnen evenwel, zeker over de hele linie, niet als vanzelfsprekend worden verondersteld.

In plaats van een eigen risico voor werknemers is het ook mogelijk degenen die zich in de loop van het jaar niet of nauwelijks ziek melden extra vrije dagen te gunnen. In 1983 is deze formule bij DSM-Limburg met instemming van de vakbonden ingevoerd. Het ziekteverzuim bij DSM is de laatste jaren circa 2 procent lager dan het landelijk gemiddelde. Deze ontwikkeling wordt voor een deel toegeschreven aan het gekozen "atv-systeem". Indien er een per bedrijf gedifferentieerde ZW-premie wordt ingevoerd, zou een bedrijf voor de "beloning" van het geringe ziekteverzuim van medewerkers ook het voordeel kunnen inzetten, verkregen door een relatief lage ZW-premie. Uiteraard zal een en ander in de collectieve onderhandelingen aan de orde moeten komen. De voornoemde mogelijkheden bevorderen overigens primair een daling van het kortdurend verzuim.

Hoe sterker de premiedifferentiatie, des te meer hebben bedrijven en instellingen er baat bij hun ziekmeldingsprocedures aan te scherpen en het medisch toezicht in het kader van de ZW te verbeteren. Ziekmeldingen dienen bij voorkeur te gebeuren bij de directe chef op het werk, en niet bij een vaak "anonime" afdeling personeelszaken. Een directe ziekmelding zal een drempel opwerpen tegen frequent kortdurend verzuim voor zover dit is gebaseerd op vage klachten. Bedrijfsgezondheidsdiensten zouden voorts, in samenspraak met de afdeling personeelszaken en het bedrijfsmaatschappelijk werk, in controlerend en initiërend opzicht actiever moeten worden¹⁸¹.

^{178]} Met name in de bedrijfsvereniging voor de haven- en aanverwante bedrijven, binnenscheepvaart en visserij. Zie: J. Smits, "Ziekteverzuim daalt fors door beloning- en strafsysteem", in: *Volkskrant*, 19 oktober 1990.

^{179]} Het werknemersaandeel is thans wettelijk gemaximeerd op 1 procent.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het najaarsoverleg van 1990 heeft het kabinet de SER advies gevraagd inzake een wettelijke verhoging van het werknemersaandeel in de ZW-premie. De reden is dat de werknemers meer zouden moeten bijdragen in de hoge kosten van de ZW-regeling. Ook wordt verondersteld dat hier wellicht een volume-effect van zal kunnen uitgaan.

^{180]} In het recente verleden (1987) is de verlaging van het ZW-percentages van 80% naar 70% in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid vrijwel volledig in de bovenwettelijke sfeer gecompenseerd.

^{181]} Bij Philips, bijvoorbeeld, waar de bedrijfsgezondheidsdienst actief optreedt, ligt het ziekteverzuim naar duur en frequentie aanzienlijk lager dan het landelijk gemiddelde. Zie: interview met Philips-bedrijfsarts F. Heeren, in: *Het Financieel Dagblad*, 9 mei 1990, 2e katern, blz. 11.

Huisartsen zouden de vertrouwensrelatie met hun cliënt niet moeten verabsoluteren en een medicalisering van allerlei niet-medische problemen, die bijvoorbeeld verband houden met het arbeidsproces, moeten verhouden. In de Nederlandse verhoudingen gaat een claimbeoordelende taak voor de huisarts in het kader van de ZW wellicht te ver. Wel zouden huisartsen van zieke werknemers een attest, dat wil zeggen een getuigschrift waarin de verzuimreden staat vermeld, moeten kunnen opmaken ten behoeve van de werkgever c.q. bedrijfsgezondheidsdienst, en de medische dienst van de bedrijfsverenigingen. Over de hieraan verbonden kosten kunnen CAO-afspraken worden gemaakt.

Openbaarheid over de wijze waarop en de mate waarin afzonderlijke bedrijven zich inspannen om (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten in dienst te nemen en te houden kan van belang zijn voor het verminderen van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek. In zijn rapport Allochtonenbeleid (1989) bepleitte de WRR met het oog op evenredige arbeidsparticipatie van allochtonen invoering van een Wet bevordering arbeidskansen (WBA). Ook gehandicapten zouden, evenals in de Canadese Employment Equity Act, een doelgroep moeten zijn van deze wet ¹⁸².

De WBA verplicht bedrijven en instellingen openbare jaaroverzichten op te stellen, die inzicht bieden in de voortgang van het proces dat tot de participatie van de doelgroepen op de arbeidsmarkt moet leiden. Daarnaast wordt van arbeidsorganisaties verlangd dat zij jaarlijks een "plan van actie" opstellen, waarin doelstellingen en termijnen worden geformuleerd. Het zijn de verplichte jaaroverzichten die kunnen aangeven of een bedrijf of instelling de gewenste resultaten boekt. Door aan deze overzichten de eis van openbaarheid te koppelen, kan het middel van de sociale controle worden gemobiliseerd ten behoeve van de handhaving. Aldus wordt het uitgangspunt van de raad bekrachtigd, dat een grotere participatie van bepaalde groepen in betaalde arbeid geen uitsluitende overheidsverantwoordelijkheid kan en mag zijn. De verantwoordelijkheid berust evenzeer bij andere partijen in de samenleving. In het kader van de WBA is het mogelijk om ook resultaten te melden met betrekking tot de preventie van arbeidsongeschiktheid. Bedrijven en instellingen kunnen bijvoorbeeld in de openbare jaaroverzichten de voorzieningen vermelden die zijn getroffen om individuele werknemers in staat te stellen hun arbeid te blijven verrichten.

Het betrekken van de WBA op gehandicapten heeft als bijkomend voordeel dat het een alternatief biedt voor de quotabepalingen in de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW) ¹⁸³. Omdat de WBA minder rigide en dwingend is dan de quota-bepalingen in de WAGW valt er meer resultaat van te verwachten. Het eventueel verwijderen van de quota-bepalingen laat onverlet dat de WAGW in andere opzichten een nuttige functie kan vervullen met betrekking tot de (re-)integratie van gehandicapten in betaalde arbeid.

Secundair preventief beleid

Kerndoelstelling van het secundair preventief beleid is dat het schijnbare automatisme in de overgang van langdurig ziekteverzuim naar arbeidsongeschiktheid wordt doorbroken. Er zijn in beginsel twee wegen waarlangs dit kan geschieden. Ten eerste, het terugdringen van het langdurig beroep op de ZW.

¹⁸²] Zie ook: S. van der Veen, *Employment Equity; een Wet bevordering arbeidskansen naar Canadees model*, WRR-Werkdocumenten W 49, 's-Gravenhage, 1990, blz. 10.

¹⁸³] De onlangs verschenen WAGW-evaluatie maakt duidelijk dat de wet, sinds de invoering in 1986, onvoldoende stimuleert tot een hogere arbeidsparticipatie van gehandicapten. Eind 1988, begin 1989 bestond niet meer dan gemiddeld 2,19 procent van de werknemers in bedrijven en instellingen uit gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het streefquotum van de WAGW is (gemiddeld) 5 procent. Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De werking van de WAGW*, deel IV: Samenvatting, 's-Gravenhage, augustus 1990, blz. 63. Het eventueel opleggen van verplichte quota in het kader van de WAGW is een "armoede-oplossing", die indien mogelijk moet worden voorkomen.

Ten tweede, het verminderen van het aantal nieuwe AAW- en WAO-toekenningen. De raad beschouwt in het kader van het secundair preventief beleid de volgende beleidsmogelijkheden als de belangrijkste.

- In de ZW-periode dienen reïntegratie-activiteiten vanaf zes weken plaats te vinden; de bedrijfsarts of bedrijfsgezondheidsdienst kan hierbij een rol spelen. De werkgever en de arbeidsongeschikte werknemer dienen voorts, conform het najaarsoverleg 1990, na drie maanden verzuim te overleggen over reïntegratiemogelijkheden. Als er na zes maanden verzuim geen perspectief is op reïntegratie, in al of niet aangepast werk, bij de eigen werkgever, dienen ook nadrukkelijk mogelijkheden tot reïntegratie in ander werk bij de eigen of een andere werkgever te worden onderzocht. Het is van belang dat alle "zesdemaands ZW-gevallen" aan de GMD worden gemeld. Reeds in dit stadium moeten de mogelijkheden tot reïntegratie bij de eigen of een andere werkgever worden onderzocht. De communicatie tussen medische professies moet worden verbeterd. De medische controle door ZW-verzekeringsgeneeskundigen, alsmede de beheersactiviteiten van de instanties die de ZW uitvoeren, dienen te worden versterkt.
- De toekomstige instroom in de AAW en WAO lijkt structureel te kunnen worden beperkt door het inruilen van het loondervingscriterium voor een belastbaarheidscriterium. Dit vergt een wetswijziging. De raad is voornemens de operationaliseringsmogelijkheden van een belastbaarheidscriterium nader te onderzoeken, evenals de te verwachten effecten. Indien wordt overgegaan op een belastbaarheidscriterium kan het aantal arbeidsongeschiktheidsklassen in de AAW en WAO worden teruggebracht van zes, respectievelijk zeven naar bijvoorbeeld twee. Men is of gedeeltelijk arbeidsongeschikt en ontvangt dan een gedeeltelijke uitkering, of volledig arbeidsongeschikt en ontvangt dan een volledige uitkering.
Passende arbeid in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen dient ruimer te worden opgevat dan tot nu toe gebruikelijk is.
De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dienen veel vaker dan thans gebeurt tijdelijk te worden toegekend.
- De keuringsinstanties in het kader van de ZW en AAW/WAO, respectievelijk de verzekeringsgeneeskundigen van de bedrijfsverenigingen en de Gemeenschappelijke Medische Dienst, dienen (potentiële) AAW- en/of WAO-gerechtigden kritischer te beoordelen, vooral met het oog op de categorie moeilijk definieerbare klachten. Dit kan in het algemeen door het invoeren van aanvullende procedures bij afkeuringen. In het bijzonder is de introductie c.q. versterking van een medische interprofessionele toetsing te overwegen, waartoe ook een tweede medische beoordeling behoort. In een volgend rapport zal de raad nader aandacht besteden aan de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidswetten.
- Het is van belang financiële prikkels in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen te introduceren. Een bonus-malusregeling kan werkgevers stimuleren minder werknemers via de AAW/WAO uit te stoten en meer gehandicapten in dienst te nemen.

Het relatief kortdurend ziekteverzuim is vooral een probleem voor de werkgever. Deze wordt geconfronteerd met het plotsklaps uitvallen van personeel. Bedrijfsartsen of bedrijfsgezondheidsdiensten kunnen in de eerste zes weken van het verzuim een belangrijke signalerende en zonnodig bemiddelende rol spelen. Veruit het merendeel van de zieke werknemers (circa 90%) keert binnen zes weken hersteld terug in het arbeidsproces. De resterende 10 procent langduriger ziektegevallen heeft, statistisch gezien, een vrij grote kans op arbeidsongeschiktheid. Het is om deze reden belangrijk dat medici en arbeidsdeskundigen hun reïntegratieinspanningen concentreren op "langdurige

ziektegevallen in een zo vroegtijdig mogelijk stadium" ¹⁸⁴.

Reïntegratie-inspanningen in de richting van de eigen werkgever moeten bij voorkeur vanaf de zesde week van het ziekteverzuim een aanvang nemen. Zeker in deze fase van het verzuim zal er veelal nog sprake zijn van emotionele bindingen en morele verplichtingen over en weer. In dit stadium is er via aanpassingen op de werkplek of via interne herplaatsing, eventueel met behulp van scholing en/of arbeidsvoorzieningsinstrumenten, relatief veel te bereiken. Bedrijfsartsen of bedrijfsgezondheidsdiensten zouden op mogelijkheden hiertoe kunnen attenderen.

In het najaarsoverleg 1990 is een "terugkeerplan" overeengekomen, inhoudende dat werkgever en werknemer, onder inschakeling van de bedrijfsvereniging en de bedrijfsgezondheidsdienst, na een verzuim van drie maanden overleggen over een terugkeer naar arbeid. De reden hiervan is dat circa 35 procent van de "driemaands"-zieken uiteindelijk in de WAO-regeling terecht komt ¹⁸⁵. Het plan moet gericht zijn op terugkeer in hetzij de eigen functie, hetzij een aangepaste eigen functie, hetzij een passende andere functie. Hierbij is gesproken van een aanscherping van de bepalingen in artikel 30 van de Ziektewet. Dit artikel biedt de verzekeringsgeneeskundige van de bedrijfsvereniging de mogelijkheid werknemers en werkgevers te verplichten tot medewerking aan reïntegratie in passende arbeid, op straffe van een sanctie. De toepassing van dit artikel zou niet langer beperkt moeten blijven tot louter "therapeutische herinpassingen". Uiteraard vergt zo'n terugkeerplan dat de bedrijfsarts of bedrijfsgezondheidsdienst, in samenwerking met de verzekeringsgeneeskundige van de bedrijfsvereniging, de mogelijkheden van werkhervatting verkennen. Indien de werkgever niet meewerkt aan het terugkeerplan kan het bestuur van de bedrijfsvereniging, conform artikel 30 van de Ziektewet, op deze het loon verhalen dat de werknemer gekregen zou hebben in de functie die op grond van het terugkeerplan mogelijk zou zijn. Indien de werknemer niet meewerkt kan, conform artikel 30 van de Ziektewet, ziekengeld worden ingehouden.

Recent is er op gewezen dat een verbeterde rechtsbescherming de bereidheid van arbeidsongeschikte werknemers om aan herinpassing mee te werken kan doen toenemen ¹⁸⁶. Indien de werknemer meewerkt aan herinpassing zou deze het recht moeten worden verleend om bij volledig herstel, of als de herinpassing buiten zijn/haar schuld mislukt, terug te keren in de oorspronkelijke functie. De ontslagbescherming van een arbeidsongeschikte werknemer gedurende (meestal) twee jaar wordt in dit voorstel omgezet in een terugkeerrecht in de oude functie gedurende dezelfde periode, waarbij de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst behouden blijft. In de huidige situatie is het, gelet op de wijze waarop de rechtsbescherming gestalte heeft gekregen, voor de zieke werknemer relatief aantrekkelijk om niets te doen en te wachten op herstel.

Arbeidsongeschiktheid die langer dan zes maanden duurt is meestal een voorbode van WAO-toetreding. Spontaan herstel en werkhervatting voor het einde van de volledige ZW-periode vinden dan nog zelden plaats. Indien na zes maanden verzuim een herinpassing bij de eigen werkgever, in al of niet aangepaste vorm, niet of nauwelijks nog te verwachten is, zouden mogelijkheden tot werkhervatting in ander werk bij de eigen of een andere werkgever moeten worden

¹⁸⁴] In een zeer groot aantal gevallen (95%) wordt door de behandelende artsen en verzekeringsgeneeskundigen na drie maanden verzuim een werkhervatting, eventueel in de vorm van aangepaste arbeid, voor mogelijk gehouden. Achteraf blijkt dit in de volgende negen maanden slechts in 50 procent van de gevallen te gebeuren. "Een toename van de duur van de arbeidsongeschiktheid vormt op zich – los van de medische problematiek – een sterk remmende factor voor de kans op werkhervatting". In: J.W. Groot-hoff, "Ziekteverzuim: wie, wanneer, hoelang?", blz. 10, t.g.v. studiedag "Ziekteverzuim omlaag!", 31 januari 1989, Arnhem, georganiseerd door het Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid.

¹⁸⁵] Gemeenschappelijke Medische Dienst, Uitstroomcurve Ziektewet, 1975-1986.

¹⁸⁶] Zie: W.J.P.M. Fase, "Verhoging van de participatiegraad", in: *Economisch Statistische Berichten*; 3 oktober 1990, blz. 912-915.

onderzocht. In feite is het ziekteverzuim in deze fase vaak niet langer een direct probleem van de eigen werkgever. Deze heeft, in de meeste gevallen, een oplossing gevonden voor de opgevallen arbeidsplaats. In het algemeen kan worden gesteld dat na circa zes maanden het ziekteverzuim in een "gecollectiveerd probleem" is veranderd.

Sinds 1985 zijn er afspraken tussen de bedrijfsverenigingen en de GMD over de melding van personen die langer dan 22 weken ziek zijn (de zogeheten "zesdemaandsmelding"). Doel hiervan is dat de GMD de reïntegratiemogelijkheden van de betrokkenen in een zo vroeg mogelijk stadium gaat onderzoeken. Tot nu toe worden alleen die zieken gemeld van wie de verzekeringsgeneeskundigen van de bedrijfsverenigingen verwachten dat zij voor reïntegratie in aanmerking komen¹⁸⁷. Uit een GMD-evaluatie blijkt dat zij er te vaak naast zitten¹⁸⁸. In circa 40 procent van de "zesdemaands gevallen" in de jaren 1986-1988 is door de verzekeringsgeneeskundigen van de bedrijfsverenigingen een te optimistische schatting gemaakt van de kans op werkhervatting gedurende de ZW-periode. Dit verhinderde een vroegtijdige, op reïntegratie gerichte arbeidskundige inbreng van de GMD. Het is om deze reden gewenst dat de verzekeringsgeneeskundigen van de bedrijfsverenigingen voortaan alle "zesdemaands ZW-gevallen" melden aan de instantie die de reïntegratie van deze groep tot taak heeft. Als het gaat over curatief beleid worden nadere voorstellen gedaan voor de reïntegratie van arbeidsongeschikten. Dit curatieve beleid dient ook betrekking te hebben op die langdurig zieken, die wel mogelijkheden hebben tot het verrichten van arbeid, maar van wie aangenomen kan worden dat terugkeer naar de oude werkgever niet is te verwachten.

Het is voorts van belang dat de coördinatie en communicatie tussen de diverse bij de Ziektewet betrokken medische instanties (huisarts, bedrijfsarts en verzekeringsarts) verbetert, zowel onderling als in relatie tot de GMD-artsen. Thans ontstaan nog te vaak situaties die een onnodige verlenging van de verzuimduur tot gevolg hebben. Dit werkt nadelig uit op de reïntegratiekansen van de betrokkenen. De verzekeringsarts van de bedrijfsvereniging zou in het eerste half jaar van de ZW een coördinerende rol kunnen vervullen. In het tweede zes maanden-traject van de ZW zou deze coördinerende rol kunnen worden overgenomen door de GMD-teams van medici en arbeidsdeskundigen. Het toekennen van een coördinerende functie aan de verzekeringsgeneeskundigen vergt wel medewerking van huisartsen, bedrijfsartsen en specialisten. Het is voorts wenselijk dat de controlerende functie van de verzekeringsgeneeskundigen van de bedrijfsvereniging meer inhoud krijgt. Op het ogenblik is de tijd die door een verzekeringsarts in de spreekkamer gemiddeld aan een cliënt wordt besteed dusdanig beperkt, dat nauwelijks van effectieve controle sprake kan zijn. Nader overleg hieromtrent tussen de betrokken instanties lijkt geboden. In het algemeen verdient het aanbeveling de beheersactiviteiten van de medische diensten en administraties van de bedrijfsverenigingen in het kader van de ZW te verbeteren. Op het ogenblik onttrekken de werkzaamheden van deze instanties zich aan vrijwel alle toetsing, terwijl ondertussen een zeer groot aantal personen de drempel van de AAW/WAO-regeling bereikt.

¹⁸⁷] Een drietal categorieën zijn van deze regel uitgezonderd, nl. die gevallen waarin de bedrijfsvereniging oordeelt dat: a) op medische gronden sprake is van einde arbeidsleven; b) dat (volledige) werkhervatting bij de oude werkgever vóór einde wachttijd (1 jaar) op medische gronden in hoge mate waarschijnlijk is; c) GMD-onderzoek na 6 maanden niet opportuun is, omdat vooralsnog sprake is van langdurige verzorging en/of verpleging.

¹⁸⁸] Tussen 1986 en 1988 steeg het aantal "zesdemaands" meldingen van 61.000 tot 81.000. Het aantal meldingen na de zesde maand (per einde wachttijd ZW), als gevolg van een herziene prognose van niet eerder gemelde gevallen, groeide in dezelfde periode van 23.000 tot 32.000. Zie: Gemeenschappelijke Medische Dienst, *Evaluatie zesdemaandsmelding 1987/1988*; Amsterdam, augustus 1988, blz. 2, 7, 15-16.

De toekomstige instroom van de AAW en WAO lijkt structureel te kunnen worden verminderd door het vervangen van het loondervingscriterium in beide wetten door een belastbaarheidscriterium. Dit vergt een wetswijziging, waardoor het pas op langere termijn effect kan sorteren. De raad heeft zich voorgenomen in de komende tijd te onderzoeken welke de operationaliseringsmogelijkheden van een belastbaarheidscriterium zijn, en in hoeverre de overgang naar een dergelijk criterium effecten heeft op de omvang van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Het beoogde effect van de eventuele invoering van een belastbaarheids-criterium is dat alleen nog diegenen geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden verklaard die niet of niet meer volledig in staat zijn tot het verrichten van "passend" betaald werk. In een dergelijke opzet bepaalt niet langer de verdiencapaciteit, dat wil zeggen het met de resterende arbeidscapaciteit theoretisch te verdienen loon, uitgedrukt als percentage van het vroegere loon, de mate van arbeidsongeschiktheid. Onder een belastbaarheids-criterium zijn uitsluitend medische en arbeidskundige criteria bepalend.

Bij de beoordeling welke werkzaamheden de betrokkene nog kan verrichten, dient er ook na invoering van een belastbaarheids-criterium vanuit te worden gegaan dat deze arbeid "passend" is. De betekenis van het begrip "passende arbeid" kan evenwel veel ruimer worden geïnterpreteerd dan thans gebruikelijk is¹⁸⁹.

Van een eventuele vervanging van het verdien criterium door een belastbaarheids-criterium mag een vermindering van de instroom in de AAW en WAO worden verwacht, omdat dan van meer personen dan thans zal worden verondersteld dat zij geheel of gedeeltelijk in staat zijn tot het verrichten van betaald werk. De resulterende volumevermindering van de regelingen kan teweeg worden gebracht doordat men minder snel in aanmerking komt voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering en door de substitutie van volledig door gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het introduceren van een belastbaarheids-criterium hoeft niet noodzakelijk een "nieuwe" instroom in de AAW en WAO te veroorzaken. Immers, uitgaande van het verdien criterium worden personen met een laag loon en een lage opleiding die een restcapaciteit hebben niet, of maar voor een klein percentage, afgekeurd, terwijl zij toch een handicap hebben. Ook onder een belastbaarheids-criterium zullen zij – zeker als ook het begrip "passende arbeid" ruimer wordt geïnterpreteerd – niet voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking komen indien zij geacht worden "passende arbeid" te kunnen verrichten.

Bij gebrek aan gegevens is het moeilijk om het effect van invoering van een belastbaarheids-criterium te kwantificeren. Wel geeft een deelrapport van het Determinanten-onderzoek een aanwijzing over de relevantie van deze beleids-mogelijkheid. Hieruit blijkt dat 53 à 71 procent van degenen die in 1980 in de WAO terechtkwamen passende arbeid (volgens de bestaande, vrij strakke criteria) zou kunnen verrichten: 20 à 26 procent zou in de toekomst het eigen werk weer kunnen hervatten en 33 à 45 procent zou tot ander passend werk in staat zijn¹⁹⁰. Dit onderzoek is geruime tijd voor de stelselherziening van 1987

¹⁸⁹] Onder "passende arbeid" in het kader van de WAO en AAW wordt thans verstaan: "...arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend en die hem met het oog op zijn opleiding en vroeger beroep in billijkheid kan worden opgedragen." Zie: *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, artikel 18, lid 5.

De Gemeenschappelijke Medische Dienst hanteert een systeem waarin alle banen worden geclassificeerd volgens een schaal met zeven werkniveaus. Als regel gaat de GMD er van uit dat sprake is van passende arbeid, indien de betreffende werkzaamheden zijn ingeschaald op hetzelfde werkniveau, of een niveau lager, als de vroegere arbeid van de betrokkene. In uitzonderingsgevallen accepteert de Centrale Raad van Beroep passende arbeid die twee werkniveaus lager ligt dan de vroegere arbeid. Zie: A. Bockting, Tj. Hulsman, "The Link between Disability Assessment and Rehabilitation: The System in The Netherlands"; in: *Rehabilitation International, Innovative International Approaches to Enhance the Employment Opportunities of SSA Beneficiaries*; Final Report, juni 1989, blz. 252-253.

¹⁹⁰] L. Aarts, H. Bruinsma, Ph. de Jong, *Arbeidscapaciteit van WAO-toetreders*; Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer, 1982.

uitgevoerd. Door het afschaffen van de verdiscontering van arbeidsmarkt-factoren bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid zal de arbeids-capaciteit van WAO-toetreders sedertdien minder groot zijn. Desalniettemin indiceert dit onderzoek de relevantie van het vervangen van het verdien-criterium in de WAO, zeker indien dit gepaard gaat met een verruiming van het begrip passende arbeid.

Indien wordt overgegaan tot de invoering van een belastbaarheids criterium, kan tevens de gebruikelijke indeling in arbeidsongeschiktheidsklassen worden herzien. De huidige lage toegangs drempel (15-25%) en verfijning in zeven arbeidsongeschiktheidsklassen hangen nauw met het loondervings-criterium samen. Bij een geringe daling van de theoretische verdien capaciteit ligt in de bestaande situatie immers de indeling in een loonkundig gedefinieerde, lage arbeidsongeschiktheidsklasse voor de hand. Een belastbaarheids-criterium impliceert dat allereerst medisch en arbeidskundig wordt vast-gesteld welk passend werk betrokkene nog kan verrichten en in hoeverre hij/zij dit aankan. Indien er op dit punt geen restricties zijn, zal in de regel geen AAW-/WAO-uitkering worden toegekend. Indien betrokkene niet volledig geschikt is voor de betreffende werkzaamheden, dient de mogelijkheid te bestaan een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering toe te kennen. Omdat de bepa-ling van de mate van arbeidsongeschiktheid onder een belastbaarheids-crite-rium alleen op grond van medische en arbeidskundige overwegingen plaats-vindt, is de handhaving van zes c.q. zeven arbeidsongeschiktheidsklassen veel te gedifferentieerd. Dit aantal kan tot bijvoorbeeld twee worden terug-gebracht. Er zal voorts nader moeten worden uitgezocht waar de toegangs-drempel en de grenzen tussen de arbeidsongeschiktheidsklassen gelegd moeten worden.

Een verruiming van het begrip "passende arbeid", zoals hiervoor bedoeld, zal gelet op formuleringen in de regelingen en vanwege de bestaande jurispruden-tie wellicht eveneens een wetswijziging vergen. Er dient nader te worden onderzocht of dit werkelijk het geval is, en of er reeds nu tot een wat ruimer interpretatie kan worden overgegaan.

Anders dan thans in de praktijk het geval is zouden alle arbeidsongeschikt-heidsuitkeringen in eerste instantie tijdelijk moeten worden toegekend ¹⁹¹. Binnen de overheidssector wordt dit onderscheid tot op heden gemaakt. Een tijdelijke uitkering heeft het voordeel dat, zo mogelijk proefondervindelijk, nader getoetst kan worden of, en zo ja in welke mate andere arbeid kan worden verricht. Te vlg worden in de huidige praktijk "levenslange" AAW/WAO-uitkeringen toegekend, al is dit niet volgens de letter van de wet ¹⁹². Ontvan-gers van een tijdelijke uitkering dienen via een activerend beleid zo veel moge-lijk kansen geboden te worden voor een herinschakeling in het arbeidsproces (zie verder). Pas na verloop van tijd en gebruikmakend van de ervaringen ten aanzien van de mogelijkheden om met de handicap arbeid te verrichten, dient in meer definitieve zin te worden beslist over de mate van arbeidsonge-schiktheid. Ook dan is de uitkering formeel niet blijvend. De mogelijkheid van periodieke herbeoordeling en aanpassing van de mate van arbeidsongeschikt-heid blijven onverlet.

Een kritischer uitvoeringspraktijk van de AAW/WAO is beslist noodzakelijk om het volume van de regelingen te beperken. In het algemeen bieden zowel de bedrijfsverenigingen als de GMD onvoldoende weerwerk om te verhinderen

¹⁹¹] Dit onderscheid bestond tot 1967 in een voorganger van de WAO, de Ongevallenwet-1921. Zie: F.A.J. Van den Bosch, C. Peter-sen, op. cit., blz. 33-34.

¹⁹²] De WAO biedt de bedrijfsverenigingen en de GMD de bevoegdheid om arbeidsongeschikten "...zo dikwijls als zij nodig oorde-len..." opnieuw te beoordelen. Zie: Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, artikel 23 en artikel 24.

dat werkgevers en werknemers hun arbeidsproblemen afwentelen op een dure collectieve regeling. Een aanzienlijk deel van de verstrekkingen door bedrijfsverenigingen van AAW-/WAO-uitkeringen per einde wachttijd ZW (de zogeheten "voorlopige" uitkeringen) gebeurt zonder tussenkomst van de GMD. Pas in een later stadium worden deze gevallen door de GMD beoordeeld.

De laatste jaren hebben de bedrijfsverenigingen en het GMD-management meer aandacht gekregen voor de controlebaarheid van de GMD-beoordelingen. Dit betreft echter in hoofdzaak het werk van de arbeidsdeskundigen en in veel mindere mate het werk van de artsen¹⁹³. Artsen zijn de "poortwachters" naar de WAO. In totaal zijn er 350, op voltijd basis. Zij bepalen of er nog mogelijkheden zijn tot het verrichten van arbeid. In een tamelijk groot aantal gevallen (meer dan 50%) wordt de bedrijfsvereniging geadviseerd een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering te verstrekken. Slechts bij uitzondering wordt door de bedrijfsvereniging van het advies van de GMD afgeweken. Eerst wanneer de GMD-arts vindt dat er, medisch gezien, nog mogelijkheden zijn tot het verrichten van arbeid, stelt hij een "belastbaarheidspatroon" van betrokkene op. Vervolgens onderzoekt de GMD-arbidsdeskundige (in totaal zijn er 700, op voltijd basis) voor welke functie(s) de betrokkene nog mogelijkheden heeft. De uitkomst bepaalt de theoretische verdien capaciteit en daarmee de mate van arbeidsongeschiktheid.

Tot op heden komt bij de WAO-keuring veelal alleen de vraag aan de orde of iemand geschikt is voor zijn vroegere werk. In dit stadium wordt de mogelijkheid van een andere functie bij de eigen of een andere werkgever doorgaans niet of onvoldoende verkend. De GMD start in de huidige situatie een eventueel reïntegratieonderzoek pas na de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid¹⁹⁴.

De GMD-verzekeringsgeneeskundigen en -arbidsdeskundigen kunnen slechts weinig tijd aan hun cliënten besteden. Bovendien staan zij onder grote druk om hun vrije beleidsruimte uitsluitend ten behoeve van het bedrijfsleven en de betrokken cliënten te gebruiken. Met het oog op een meer kritische toetsing aan formele normen dient derhalve de procedure rond het vaststellen van arbeidsongeschiktheid te worden geobjectiveerd. Vooral de rol van de GMD-artsen vereist aandacht. Anders dan in de huidige context, waarin er voor hen een premie, in de vorm van tijdwinst, lijkt te staan op een volledige afkeuring, zouden artsen in administratieve zin meer hinder moeten kunnen ondervinden van het uitbrengen van een dergelijk positief toekenningsadvies. Sinds 1987 kent de GMD een vorm van intercollegiale toetsing, waaraan 260 verzekeringsgeneeskundigen deelnemen. Werkbesprekingen zijn al langer gebruikelijk, en er is een verantwoording in gestandaardiseerde verslaglegging. Verdergaande vormen van medische interprofessionele toetsing dienen evenwel te worden beproefd. Artsen blijken eenzelfde geval vaak heel verschillend te beoordelen, vooral omdat er zaken een rol spelen die niet strikt medisch zijn. In de praktijk worden er nog steeds arbeidsmarktoverwegingen verdisconteerd¹⁹⁵. Er is daarom alleszins reden om een tweede medische beoordeling te introduceren.

De raad is voornemens om de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidswetten in algemene zin nader te bestuderen. Het betreft hier met name de vraag naar de meest adequate uitvoeringsorganisatie. Hierbij zullen de pro's en contra's van de door de SER aanbevolen herziening van de uitvoering van de sociale zekerheid aan de orde komen. Voorts zal aandacht worden besteed aan de meest geschikte methodiek om claimbeoordelingen te objectiveren.

¹⁹³] R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid – Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*; Leiden, 1990, blz. 80-81, 90.

¹⁹⁴] A. Bockting, Tj. Hulsman, op. cit., blz. 258.

¹⁹⁵] R.J. van der Veen, op. cit., blz. 86-87, 110.

De uitkomsten van dit onderzoek zullen in een volgend rapport over de arbeidsparticipatie worden verwerkt.

De regering is al enige tijd van plan een "bonus-malusregeling" in het kader van de WAO te introduceren¹⁹⁶. Zo'n regeling vormt een financiële stimulans voor de werkgever om gehandicapten in dienst te nemen en te voorkomen dat werknemers op oneigenlijke wijze via de WAO uitstromen. De regeling dient betrekking te hebben op afzonderlijke bedrijven en instellingen. Alleen op die manier merkt het bedrijf of de instelling de resultaten van het eigen gevoerde beleid. In dit systeem dient een bedrijf of instelling voor iedere werknemer die in de loop van het jaar via de arbeidsongeschiktheidsregeling verdwijnt een malus te betalen. Voor iedere gehandicapte die door het bedrijf in dienst wordt genomen of gehouden wordt een bonus toegekend¹⁹⁷.

Thans wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedacht aan een malus per uitgestoten werknemer van (gemiddeld) vier maanden bruto salaris, en aan een bonus per gereïntegreerde (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte van (gemiddeld) zes maanden¹⁹⁸. Het lijkt echter zaak de malusbedragen veel verder te verhogen, met name voor jonge arbeidsongeschikten, om een substantieel effect op het WAO-volume te kunnen realiseren. Anderszins dient de hoogte niet dusdanig te zijn dat het risico voor kleinere bedrijven te groot wordt. Een ander gevolg van een te hoge malus is dat werkgevers huiverig kunnen worden voor het in dienst nemen van mensen met een vlekje of uit een groep met een wat hoger arbeidsongeschiktheidsrisico. Een forse verhoging van de bonus is niet aanbevelenswaardig, omdat dit een ongewenste concurrentie tussen gehandicapten en langdurig werklozen tot gevolg kan hebben. De raad is voornemens te onderzoeken wat als optimale bonus- en malusbedragen kan worden beschouwd.

In de discussie over de arbeidsongeschiktheidsproblematiek zijn ook mogelijkheden geopperd, die bij nadere beschouwing op bezwaren stuiten.

Introductie van het "causaliteitsbeginsel" in de WAO is in theorie een methode om het beroep op de regeling te beperken. Uitvoeringstechnisch echter is de beperking van uitkeringsrechten tot invaliditeit die voortvloeit uit de uitoefening van het beroep niet zonder probleem¹⁹⁹. De arbeidsongeschiktheidsrisico's hebben en krijgen in toenemende mate een sociaal karakter. De oorzaak van arbeidsongeschiktheid is vaak gelegen in een combinatie van fysieke, psychische en sociale factoren, waarbij vooral voor de laatste vaak moeilijk een onderscheid is te maken tussen de unieke situatie op het werk en die daarbuiten. In Nederland is, met de invoering van de WAO in 1967, afstand

¹⁹⁶] Ook de sociale partners staan positief tegenover de invoering van een bonus-malusregeling. Zie: Tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen, *Interim-rapportage*; oktober 1989;

Zie ook: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XV voor het jaar 1990; Tweede Kamer 1989/1990, 21300, hoofdstuk XV, nr. 65, Kabinetsreactie m.b.t. de aanbevelingen van de TWVA, 6 maart 1990;

Zie voorts: VNO, "Onderneming"; 28 juni 1989.

¹⁹⁷] Vanwege de lage incidentie en het definitieve karakter van arbeidsongeschiktheid is het niet opportuun om, evenals in de ZW, in de AAW/WAO premiedifferentiatie te introduceren. De opzet en uitvoering van premiedifferentiatie in de AAW/WAO is bovendien lastiger dan in het kader van de Ziektewet en brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee. Een bonus-malussysteem kan daarentegen betrekkelijk eenvoudig worden georganiseerd. Dit standpunt wordt gedeeld door de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Vgl: Tripartiete Werkgroep Volumebeleid Arbeidsongeschikten, *Interimrapportage*; blz. 41.

¹⁹⁸] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XV voor het jaar 1990; Tweede Kamer 1989/1990, 21300, hoofdstuk XV, nr. 65, blz. 10-11.

¹⁹⁹] Onlangs is in een onderzoek van de Gemeenschappelijke Medische Dienst geconcludeerd dat bij ongeveer 43 procent van de werknemers die in de WAO terechtkomen het aannemelijk is dat de ziekte grotendeels of voor een belangrijk deel is ontstaan door beroepsgebonden factoren. In de overige gevallen is het aannemelijk dat de ziekte in overheersende mate is ontstaan door niet-beroepsgebonden factoren. In: A.J.M. Schellart, *Beroep en ziekte in de WAO*; GMD-cahier nr. 18, deel 1, Amsterdam, 1989, blz. 127.

genomen van het onderscheid tussen een "risque professionnel" en een "risque social", zoals dat in veel andere landen wel wordt gemaakt. Bezwaren tegen herinvoering van het causaliteitsbeginsel nemen overigens niet weg dat nader bezien zou kunnen worden of, en zo ja hoe, "riskant gedrag" van werknemers (bijvoorbeeld bepaalde sport-activiteiten of een ongezonde leefstijl) voor een eigen risico in aanmerking kan worden gebracht. In dit verband valt bijvoorbeeld te overwegen sportorganisaties, bij de uitgifte van accommodaties, te verplichten om een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering voor de sporters te sluiten. In het kader van de voorgenomen nadere studie naar de relatie tussen uitkeringshoogte en -duur en het arbeidsverleden, waarbij ook de ervaringen in andere landen op dit punt zullen worden betrokken, zal het onderscheid tussen 'risque professional' en 'risque social' nader aan de orde komen.

Een versmalling van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsbegrip is theoretisch eveneens denkbaar als volumemaatregel. Zo zouden dan bijvoorbeeld niet langer uitkeringsrechten te verbinden zijn aan diagnoses die verband houden met psycho-sociale klachten van werknemers. Het bezwaar hiervan is echter dat in zijn algemeenheid niet te beantwoorden is of personen uit deze categorie al of niet geschikt zijn voor betaalde arbeid. Om die reden is het onwenselijk de diagnosegroep als zodanig af te schaffen. In België en West-Duitsland heeft men er evenmin voor gekozen. Echter, een belangrijk verschil met Nederland is dat men daar aanmerkelijk zuiniger omgaat met het psychosociaal labelen van arbeidsongeschiktheid. In plaats van het uitsluiten van diagnosegroepen is de in het voorgaande aanbevolen intensivering van de interprofessionele toetsing van het werk van keuringsartsen een betere methode, vooral wanneer het verzekerden met moeilijk te definiëren klachten betreft.

Curatief beleid

Er kan niet worden volstaan met beleid gericht op het beperken van de toestroom naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het is tevens van belang dat arbeidsongeschikten, indien mogelijk, terugkeren in betaalde arbeid. Een stabilisering c.q. vermindering van het beroep op de AAW/WAO kan mede via een curatief beleid gestalte krijgen.

Naar de opvatting van de raad dient er een activerend beleid gestart te worden, gericht op al die uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten van wie kan worden aangenomen dat ze wellicht in staat zijn tot het verrichten van arbeid, al dan niet aangepast aan individuele mogelijkheden. Zij moeten mogelijkheden geboden krijgen in de vorm van arbeidsbemiddeling en andere arbeidsvoorzieningen, om weer betaald werk te gaan verrichten. De inzet hierbij is niet alleen een vermindering van het aantal arbeidsongeschikten, maar vooral ook een vermindering van het aantal uitkeringsjaren. Indien iemand naast het verrichten van betaald werk een arbeidsongeschiktheidsuitkering geniet is dit zowel voor de betrokkene als voor de samenleving te prefereren boven een situatie waarin zo'n persoon geheel afhankelijk is van een sociale uitkering.

In de praktijk blijken gehandicapten die (weer) betaald werk gaan verrichten dit vaak te doen met behoud van een gedeeltelijke uitkering. Uit een onderzoek van de GMD onder degenen die in 1985 tot de WAO toetraden blijkt dat van degenen die het (oude of ander) werk hervatten, dit bij 34 procent leidde tot een beëindiging van de WAO-uitkering; 50 procent hervatte het werk met behoud van een gedeeltelijke uitkering en 16 procent met behoud van een volledige WAO-uitkering²⁰⁰.

²⁰⁰] H.G. van der Stelt, H. Bruinsma, "De reïntegratie van arbeidsongeschikten in het arbeidsproces". *Sociaal Maandblad Arbeid*; november 1989, blz. 659-668.

In de jaren tachtig hebben 100 AAW-/WAO-uitkeringsgerechtigden gemiddeld recht op ruim 90 uitkeringsjaren. Waarschijnlijk ten gevolge van de stelselherziening is dit verhoudingsgetal na 1987 iets kleiner geworden. In 1980 bedroeg het uitkeringsvolume 92,7, in 1988 90,9.

Uit gegevens van de GMD blijkt dat in 1987 en 1988 minder volledige WAO-uitkeringen per einde wachttijd ZW werden verstrekt dan in de jaren 1981 – 1985, toen dit percentage circa 90 bedroeg; de vermindering bedraagt 11 à 12 procentpunten. Dit wordt toegeschreven aan een toename van het aantal "werkhervatters", ook wel het "reïntegratie-effect" genoemd, en aan de stelselherziening, waarmee de verdiscontering van de arbeidsmarktpositie van een WAO-gerechtigde werd afgeschaft. Voorts is uit onderzoek van de GMD gebleken dat degenen die in 1987 tot de WAO toetraden na verloop van tijd aanzienlijk vaker weer aan het werk waren dan degenen die in 1985 tot de WAO toetraden. Van de WAO-toetreders in 1985 was 19 procent op het moment van interviewen – gemiddeld een half jaar na toetreding – weer aan het werk, terwijl 4 procent verwachtte binnenkort weer aan het werk te gaan. Van de toetreders van 1987 was 27 procent na gemiddeld een half jaar weer aan het werk, terwijl eveneens 4 procent verwachtte binnen afzienbare tijd aan het werk te gaan. De onderzoeker schrijft dit toe aan de stelselherziening sociale zekerheid, de WAGW, de algehele verbetering van het economisch klimaat en de groei van de werkgelegenheid. Opmerkelijk is dat de toename van het percentage werkhervattingen zich beperkt tot "reïntegraties" bij de oude werkgever in hetzelfde werk. Het percentage werkhervattingen bij een nieuwe werkgever, of bij de oude werkgever in nieuw werk, is op een laag niveau blijven steken ²⁰¹.

Uit het onderzoek van de GMD naar de WAO-toetreders van 1985 blijkt dat van degenen die weer zijn gaan werken velen dit doen bij de oude werkgever. Naarmate de duur van de uitval vanwege arbeidsongeschiktheid toeneemt, neemt het percentage dat het werk bij de oude werkgever hervat af en neemt het percentage dat het werk bij een nieuwe werkgever hervat toe. Van de werkhervatters in het eerste (Ziektewet)jaar deed 91 procent dit bij de oude werkgever. Dit percentage daalt tot 49 procent gedurende het eerste jaar na WAO-toetreding en tot 28 procent voor de 1985-groep die meer dan twee jaar na WAO-toetreding het werk weer hervat. In de meeste gevallen is voorzien in aanpassingen, in de vorm van veelal blijvend korter werken en het afstaan van een deel van de werkzaamheden. Werkhervattingen in ander werk bij de oude werkgever komen in deze groep betrekkelijk weinig voor. De onderzoeker verwacht voor de groep die na 1987 in de WAO instroomt een toename van het aantal werkhervattingen, vanwege de invoering van de zesdemaandsmeldingen en de reïntegratiebepalingen in het kader van de WAGW ²⁰².

Aan de voornoemde onderzoeken kan als belangrijke conclusie worden verbonden dat het herplaatsen van WAO-ers bij de oude werkgever in hetzelfde werk tot nu toe het meest succesvol verloopt. Op zich is dit niet verrassend. De betrokkene heeft met deze werkgever nog altijd een arbeidsrechtelijke relatie. Bovendien verplicht de WAGW de betrokken werkgever om de arbeidsomstandigheden, het productieproces en de werkwijze aan te passen aan de resterende functionele capaciteit van werknemers. Indien wordt vastgesteld dat de eigen werkgever een baan kan scheppen voor zijn gehandicapte werknemer, krijgt hij geen toestemming om deze te ontslaan. Te dikwijls echter wordt het alternatief van een andere functie bij de eigen of een nieuwe werkgever niet of te laat bekeken. De GMD onderzoekt de mogelijkheid tot herinpassing bij een nieuwe werkgever pas, nadat een terugkeer bij de eigen werkgever is mislukt ²⁰³. Het succesvoller verloop van plaatsingen bij de eigen werkgever blijkt ook uit de

²⁰¹] W.C. Kers, "Uitkering en werk van WAO-toetreders voor en na de stelselherziening", *Sociaal Maandblad Arbeid*; juni 1990, blz. 350-360.

²⁰²] H.G. van der Stelt, H. Bruinsma, op. cit.

²⁰³] A. Bockting, T.J. Hulsman, op. cit., blz. 258-259 en 261-262.

onderstaande gegevens over door de GMD na arbeidskundige bemoeienis afgesloten gevalsbehandelingen. Herplaatsing bij de eigen of een andere werkgever wil overigens niet zeggen dat dit dankzij bemiddeling van de GMD is gebeurd.

Tabel 5.8 Door GMD afgesloten gevalsbehandelingen

	1987	1988
niet herplaatst	32.400	37.600
eigen werkgever	14.500	15.300
andere werkgever	8.300	7.800
zelfstandige	3.700	6.500
WSW	1.600	800
	60.500	68.000

Bron: *Interim-rapportage tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen*; Stichting van de Arbeid, 's-Gravenhage, 1989.

In het kader van een activerend AAW-/WAO-beleid zal dus met name moeten worden getracht om, naast het herplaatsen van WAO-ers bij de oude werkgever, meer gehandicapten, al dan niet voor een eerste baan, bij een nieuwe werkgever te plaatsen, dan wel bij de eigen (oude) werkgever in ander werk. Dit geldt uiteraard niet alleen voor de als zodanig gelabelde arbeidsongeschikten, maar ook voor langdurig zieken die in de AAW/WAO dreigen te geraken. In het bijzonder dienen zesdemaands-zieken een doelgroep te zijn van het hier aanbevolen activerende beleid. Arbeidsvoorzieningen, zoals die via de arbeidsbureaus aan "valide" werkzoekenden beschikbaar worden gesteld, kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen. Zij zijn juist voor die gehandicapte werkzoekenden relevant, die niet meer bij de eigen werkgever in het eigen werk terecht kunnen. Deze gehandicapten zullen zich of moeten kwalificeren voor een andere functie bij de eigen werkgever of op de externe arbeidsmarkt de concurrentie aan moeten met andere werkzoekenden. Zij zullen hiertoe beter geëquipeerd zijn naarmate zij over courante arbeidsmarktkwalificaties beschikken. Daar scholing in het bedrijfsleven normaal is, terwijl dit ook steeds meer voor de (her)plaatsing van werklozen gaat gelden, zal dit dus ook zo voor gehandicapte werkzoekenden moeten gelden. Scholing is, evenals andere arbeidsvoorzieningen, relevant voor de reïntegratie van gehandicapte werkzoekenden. Dit is niet alleen het geval omdat velen al dan niet vanwege hun handicap van werk zullen moeten veranderen, zo zij al eerder werk hebben gehad, maar ook omdat gebleken is dat de reïntegratiekansen van AAW-/WAO-ers toenemen naarmate het opleidingsniveau hoger is. Beroepsgerichte scholing kan, indien het om een op de arbeidsmarkt gevraagde kwalificatie gaat, een equivalent zijn voor een schoolopleiding, of zelfs beter.

In een rapport van de Tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen is voorgesteld een (vooralsnog tijdelijk) nieuw arbeidsvoorzieningsinstrumentarium in het leven te roepen en dit ter beschikking te stellen van de GMD's. Het gaat om een loonkostensubsidie en een scholingsinstrument. De loonkostensubsidie zou, analoog aan de Wet Vermeend/Moor, een maximum duur van 4 jaar moeten hebben en maximaal 20 procent van het premieloon moeten bedragen. Ook zou een eenmalige inwerk/begeleidingssubsidie van f 4000,- verstrekt moeten kunnen worden. Tevens zou de GMD de beschikking moeten krijgen over een scholingsinstrument, te financieren uit de algemene middelen (dat wil zeggen het deel van het arbeidsvoorzieningsbudget dat thans wordt bestemd voor de scholing van gedeeltelijk arbeidsongeschikten) en uit de arbeidsongeschiktheidsfondsen. De gedachte hierbij is dat

de GMD zo slagvaardiger kan optreden en voor wat de scholing betreft minder afhankelijk wordt van de arbeidsvoorzieningsorganisatie ²⁰⁴.

In mei 1990 stelde de SER, in een vrijwel unaniem advies, voor om de "integrale gevalsbehandeling" bij ziekte en arbeidsongeschiktheid tot een belangrijk element van een nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid te maken. Twee kroonleden onthielden zich van een oordeel, vooral omdat zij van mening waren dat de voorgestelde integratie gekoppeld zou moeten zijn aan een arbeidsvoorzieningsbeleid. Het SER-advies doet hier echter geen uitspraken over ²⁰⁵.

Eerder heeft de SER geadviseerd om bedrijfsverenigingen in het kader van de nieuwe Werkloosheidswet geen taak met betrekking tot directe en indirecte arbeidsbemiddeling (bemiddeling naar scholing en werkervaringsplaatsen) toe te kennen ²⁰⁶. Indien in het kader van de integrale gevalsbehandeling de bevoegdheid tot arbeidsbemiddeling van de GMD naar de bedrijfsvereniging overgaat, dient in de nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid, aldus de SER in het latere advies, de expertise van de GMD op dit punt behouden te blijven. Hierbij wordt gesteld dat er te gelegener tijd nadere afspraken moeten worden gemaakt tussen het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de Federatie van Bedrijfsverenigingen ²⁰⁷.

Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de arbeidsongeschikten graag betaalde arbeid wil verrichten wanneer hun gezondheid dit zou toelaten. Twee GMD-onderzoekers noemen hierbij een percentage van 80 à 90 ²⁰⁸. Naast de gezondheid zijn ook de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt een relevante factor. De kans op werk is groter naarmate de arbeidsmarkt ruimer is. Zowel door speciale voorzieningen als door arbeidsvoorzieningen kunnen de arbeidsmarktkansen van gehandicapten worden verbeterd. Met betrekking tot de arbeidsvoorziening is ook de capaciteit van de Sociale Werkvoorziening belangrijk.

Gelet op zowel de wensen van gehandicapten als op de noodzaak van een stabilisatie c.q. vermindering van het volume AAW/WAO is het introduceren van een op gehandicapten gericht activerend arbeidsmarktbeleid geboden. Zo'n activerend beleid zou inhoudelijk, in analogie met het beleid gericht op langdurig werklozen, gestalte kunnen krijgen in de vorm van heroriënteringsgesprekken met arbeidsongeschikten. In die gesprekken moet in aansluiting op de reeds bestaande medische en arbeidskundige advisering worden nagegaan welke mogelijkheden de betrokkene heeft op de arbeidsmarkt. Voorts moeten hem of haar ook faciliteiten geboden worden waardoor er een kans ontstaat op een (r)entree in het arbeidsproces. Voor zover deze faciliteiten uit scholing en werkervaring bestaan is ook trajectbegeleiding geboden. Meer nog dan ten aanzien van langdurig werklozen en herintreedsters is ten aanzien van gehandicapten "maatwerk" noodzakelijk.

Wat het eerste aspect betreft, het analyseren van de mogelijkheden tot het verrichten van betaald werk, is duidelijk dat hiervoor de expertise van de GMD, los van de vraag of deze in de bedrijfsverenigingen dient te worden geïntegreerd, onmisbaar is. In een activerend beleid zijn voorts arbeidsvoorzieningen noodzakelijk om arbeidsmarkttrajecten voor gedeeltelijk gehandicapten te

²⁰⁴] Stichting van de Arbeid, *Interim-rapportage Tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen*; 's-Gravenhage, 1989.

²⁰⁵] Sociaal-Economische Raad, *Herziening uitvoering sociale zekerheid*; 1990/07, 18 mei 1990, 's-Gravenhage.

²⁰⁶] Sociaal-Economische Raad, *Advies voorzieningenbeleid werklozen*; 1989/07, 's-Gravenhage.

²⁰⁷] *Herziening uitvoering sociale zekerheid*; op. cit., blz. 24.

²⁰⁸] H.G. van der Stelt, H. Bruinsma, op. cit.

Zie ook: J.W. Becker, R. Vink, *Enige aspecten van arbeid in de toekomst*; Sociale en Culturele Studies – 7, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 1986.

ontwikkelen. De raad acht het efficiënter om op dit punt aan te sluiten bij de mogelijkheden die de arbeidsvoorzieningsorganisatie biedt, dan dat bedrijfsverenigingen en GMD hier zelf expertise met betrekking tot directe en indirecte arbeidsbemiddeling moeten gaan ontwikkelen. Tot nu toe heeft de GMD vooral ervaring met het herplaatsen van WAO-ers bij de oude werkgever. Bovendien valt van een samenwerking tussen bedrijfsverenigingen, GMD en arbeidsbureaus eerder resultaat te verwachten met betrekking tot de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten dan wanneer bedrijfsverenigingen en GMD zelf een arbeidsvoorzieningsstructuur gaan opbouwen.

De arbeidsvoorziening is niet ingericht op een gedeeltelijk arbeidsongeschikt cliëntenbestand. Desalniettemin kan de arbeidsvoorzieningsorganisatie gedeeltelijk arbeidsongeschikten reeds nu de voor hen relevante scholings- en werkervaringsmogelijkheden bieden die door een los van het arbeidsbureau opererende bemiddeling van GMD of bedrijfsverenigingen (inclusief GMD) niet goed en snel geboden kunnen worden. In het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid kunnen deze mogelijkheden in de toekomst nog toenemen. Samenwerken lijkt bovendien geboden omdat het niet erg efficiënt is om binnen de publieke sfeer te beschikken over meerdere instellingen die ten dele eenzelfde taak hebben ²⁰⁹. Enige samenwerking bestaat overigens al, in die zin dat de Arbeidsvoorziening en de GMD de drie centra vakopleiding voor gehandicapten ieder voor 50 procent subsidiëren.

Een activerend arbeidsmarktbeleid gericht op gedeeltelijk arbeidsongeschikten zou organisatorisch het beste gestalte kunnen krijgen door het oprichten van samenwerkingsverbanden van enerzijds bedrijfsverenigingen en GMD en anderzijds de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening. Zo'n samenwerkingsverband is te onderscheiden van de reeds bestaande samenwerkingsverbanden van arbeidsbureaus en Gemeentelijke Sociale Diensten. Het belangrijkste verschil is de inbreng van de GMD. Verder zal de specifieke selectie van deelnemers voor deze heroriëntering een andere zijn.

De inbreng van de partners in het voorgestelde samenwerkingsverband kan in hoofdzaak de volgende zijn. De bedrijfsverenigingen selecteren de deelnemers. Het zal hierbij kunnen gaan om die gehandicapten voor wie herplaatsing in het oude werk niet (meer) te verwachten valt. Het zal uitdrukkelijk ook om ouderen moeten gaan. De raad denkt eerder aan een leeftijdsgrens van 55 jaar dan aan de bij de stelselherziening gekozen leeftijdsgrens van 35 jaar. Voor de groep waarvoor bij de stelselherziening de verdiscontering van de kansen op de arbeidsmarkt niet opnieuw werd beoordeeld – degenen die in 1987 35 jaar of ouder waren – moeten wel enkele speciale regels gaan gelden. Enerzijds zal voor degenen die tot deze leeftijdsgroep behoren het aanvaarden van werk tot een gehele of gedeeltelijke inhouding van de uitkering moeten leiden, anderzijds dienen zij, indien zij werk aanvaarden, wel de garantie te krijgen dat, wanneer zij dit werk om wat voor reden dan ook weer verliezen, zij hun oude rechten op een AAW-/WAO-uitkering herkrijgen. Deze uitzonderingsregels zijn nodig om het succes van een activerend beleid ten aanzien van deze leeftijdsgroep niet bij voorbaat te frustreren.

De bedrijfsvereniging heeft kennis van de aangesloten bedrijven in de regio. Het samenwerkingsverband kan via dit kanaal de bedrijven benaderen om hen te attenderen op de arbeidsmarktmogelijkheden die gehandicapten hebben. Omgekeerd kunnen bedrijven via het aanmelden van plaatsingsmogelijkheden voor gehandicapten van hun bedrijfsvereniging c.q. het samenwerkingsverband medewerking verkrijgen om gehandicapt personeel te werven.

De GMD zal zijn specifieke scholings- en bemiddelingskennis in het samenwerkingsverband moeten inbrengen. Het sterke punt van de GMD is in dit

²⁰⁹] Vgl. ook: W. Dercksen, E.W. van Luijk, P. den Hoed, *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; WRR-Werkdocument W50, 's-Gravenhage, 1990.

verband dat er de nodige resultaten worden behaald met herplaatsingen van arbeidsongeschikten bij de oude werkgever. Voorts heeft de GMD ook de kennis, ervaring en mogelijkheden om speciale voorzieningen voor gehandicapten te treffen.

Het arbeidsbureau zal via het samenwerkingsverband, meer dan tot nu toe het geval is, het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium moeten inzetten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Studie- en beroepskeuzevoorlichting, scholingsplaatsen, werkervaringsplaatsen, banenpools, andere participatiebevorderende maatregelen en directe arbeidsbemiddeling zijn de belangrijkste middelen. Dit betekent dat het Centrale Bestuur en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) de samenwerkingsverbanden zullen moeten ondersteunen door de doelgroep van de verschillende arbeidsvoorzieningsinstrumenten te verruimen met gedeeltelijk arbeidsongeschikten en door hun achterbannen te motiveren voor de participatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in bedrijven en instellingen. De komende jaren kan de toenemende schaarste op veel segmenten van de arbeidsmarkt hiervoor een belangrijke steun in de rug vormen ²¹⁰.

Via de RBA's kunnen ook de gemeenten in beeld komen als partners in de samenwerkingsverbanden. Zij kunnen niet alleen een inbreng hebben als bestuurders, maar ook als werkgevers die veel banen en andere participatiemogelijkheden te bieden hebben en als verantwoordelijken voor de Sociale Werkvoorziening.

Ter bevordering van de oprichting van samenwerkingsverbanden van bedrijfsverenigingen, GMD en arbeidsbureaus is het verstandig indien de regering hiervoor een substantieel bedrag uittrekt. Het zou bestemd moeten worden voor de oprichting van samenwerkingsverbanden en in het bijzonder voor (extra) personeelsformatie. De kosten verbonden aan de voorgestelde heroriëntering van gedeeltelijk arbeidsongeschikten dienen te worden beschouwd als een investering in de stabilisering c.q. vermindering van het volume AAW/WAO.

In de interim-rapportage van de tripartiete werkgroep van de Stichting van de Arbeid is een loonkostensubsidie speciaal voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten aanbevolen. Het honoreren hiervan overlapt de in het kader van de WAGW bestaande mogelijkheid tot loondispensatie. De loondispensatie wordt slechts weinig toegepast. Desalniettemin lijkt het zaak hier te kiezen: of een loonkostensubsidie zoals aanbevolen en eliminatie van de loondispensatie en het zogeheten "opstapje", of een meer adequate loondispensatie en "opstapje" en geen loonkostensubsidie ²¹¹.

²¹⁰] Zie ook: B. van Zijderveld, "Mensen met mogelijkheden", *Verslag Provinciale ontmoetingsdag zorg voor verstandelijk gehandicapten*; Provinciaal Beraad Zwakzinnigenzorg Utrecht, Utrecht, april 1990.

²¹¹] De WAGW (art.8) kent het beginsel op grond waarvan de gehandicapte werknemer aanspraak heeft op dezelfde geldelijke beloning als een niet gehandicapte werknemer in een gelijkwaardige functie. De bedrijfsvereniging kan loondispensatie verlenen als de arbeidsprestatie van een gehandicapte werknemer ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijk minder is dan die van een niet gehandicapte werknemer. Zie ook: M.W.J. Menken, "Vergroting kansen gehandicapten op de arbeidsmarkt te weinig aangepakt", *Nederlandse Staatscourant*; nr. 17, 24 januari 1990.

Met de stelselherziening is het zogeheten "opstapje" ingevoerd. Op grond van art. 33a AAW en art. 44a WAO kunnen arbeidsongeschikten die zijn ingedeeld in een arbeidsongeschiktheidsklasse van minder dan 80%, en die inkomsten uit arbeid genieten die minder bedragen dan evenredig is aan de nog bestaande arbeidsgeschiktheid, voor een aaneengesloten periode van twee jaar worden ingedeeld in een arbeidsongeschiktheidsklasse welke één klasse hoger ligt dan die klasse waarin men door de GMD op basis van de schatting van de mate van arbeidsongeschiktheid is ingedeeld. Het "opstapje" resulteert derhalve in een loonkostensubsidie aan de werkgever, en is bedoeld om de arbeidsmarktpositie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten te verbeteren. In: TWVA; op. cit., blz. 59.

Tot slot hecht de raad eraan nog een specifieke aanbeveling te doen ten aanzien van de Sociale Werkvoorziening. Zoals bekend zijn er wachtlijsten (circa 10.000 personen), die gepaard gaan met lange wachttijden. Belangrijk is hier het voorgenomen "evenwichtige plaatsingsbeleid". Verstandelijk, lichamelijk, psychiatrisch en niet medisch constateerbaar gehandicapten, moeten hierdoor een even grote kans op plaatsing krijgen.

De Sociale Werkvoorziening heeft thans ten dele het karakter van een sociale-zekerheidsinstrument, in de betekenis dat het een opvang biedt aan mensen die hierbuiten geen kans hebben op het verkrijgen van betaald werk. Ten dele heeft de Sociale Werkvoorziening echter ook – en naar de mening van de raad terecht – het karakter van een arbeidsvoorzieningsinstrument, met doorstroming naar "normale", dat wil zeggen "niet beschutte" arbeid, als doel. Dit laatste doel wordt in de praktijk nauwelijks bereikt. Wel zijn er recentelijk maatregelen genomen die beogen de doorstroom van WSW-werknemers te bevorderen²¹². Belangrijk is dat voor iedere WSW-werknemer die in de periode juli 1990 – juni 1991 doorstroomt naar een reguliere arbeidsplaats aan de betreffende bestuurlijke WSW-eenheid een eenmalige bonus van 10.000 gulden wordt uitgekeerd. In een latere fase zal zo'n bonus nog slechts worden verstrekt indien het aantal doorstroomgevallen bij een bestuurlijke eenheid meer dan gemiddeld is. Het hier voorgestelde activerende beleid ten aanzien van gedeeltelijk arbeidsongeschikten zal zich, gesteund door de hiervoor genoemde financiële stimulansen, ook moeten richten op de doorstroom van WSW-werknemers. Dit betekent dat WSW-werknemers voor de bedoelde heroriëntering in aanmerking moeten kunnen komen. Afhankelijk van de resultaten snijdt het mes dan aan twee kanten: de wachtlijsten van de Sociale Werkvoorziening kunnen kleiner worden – en dus de plaatsingsmogelijkheden van mensen met een handicap groter – en de WSW komt een stap verder met één van haar doelstellingen, namelijk het via arbeid herstellen of bevorderen van de arbeidsgeschiktheid.

^{212]} Optimale benutting van arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening, Tweede Kamer, 1989/1990, 21552, nr. 2.

Bijlage I:

Tekst van de adviesaanvraag "Arbeidsparticipatie" van 4 september 1990

In de kabinetsnota "Sociale vernieuwing" is verhoging van de arbeidsparticipatie als een belangrijk beleidsdoel aangemerkt. Een beleid dat zich een dergelijke verhoging ten doel stelt kan niet aan eventuele participatieremmende aspecten van de bestaande regelingen in het kader van de verzorgingsstaat voorbij gaan. Het beleidsmatig bevorderen van een hogere arbeidsparticipatie is voor een belangrijk deel een zaak van de lange termijn. Gelet op het langetermijnkarakter van deze problematiek, stelt de regering het op prijs hierover een advies te ontvangen van de WRR.

Uit de meest recente cijfers van de OECD voor 1988 blijkt dat Nederland ten opzichte van de Europese OECD-landen als geheel ongeveer een gelijke hoogte van de participatiegraad kent, dit in tegenstelling tot de situatie in het begin van de jaren tachtig. Dit kan verklaard worden uit de forse groei van de werkgelegenheid in Nederland in de jaren tachtig en uit de gewijzigde opzet van de arbeidsmarktstatistiek in Nederland, waardoor veel kleine banen nu ook worden meegeteld. Ten opzichte van landen als Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is er echter wel sprake van een achterstand, die voor een belangrijk deel verklaard kan worden uit de lagere participatie van vrouwen in Nederland.

Het voortbestaan van het huidige niveau van de arbeidsparticipatie in de toekomst lijkt om verschillende redenen niet wenselijk. De hoogte van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid kan in economisch opzicht betekenen dat er thans sprake is van een onderbezetting van de productiefactor arbeid. Het aantal uitkeringsgerechtigden onder genoemde groep is hierbij een extra aandachtspunt, omdat de toestroom op de arbeidsmarkt van personen zonder uitkering (vrouwen, immigranten) ertoe kan leiden dat de groei van de werkgelegenheid niet automatisch leidt tot een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Hiernaast vormen kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt een reden om met zorg naar het huidige niveau van de arbeidsparticipatie te kijken. Overigens zou het niet juist zijn maximale arbeidsparticipatie als beleidsdoel te kiezen. Het is zelfs de vraag of maximale arbeidsparticipatie uiteindelijk resulteert in een hoger welvaarts- c.q. welzijnsniveau. Allereerst is er een samenhang met de milieuproblematiek waar maximale arbeidsparticipatie samenhangt met meer economische groei en daarmee ook met congestie en milieu-effecten. Voorts behoeft het bevorderen van arbeidsparticipatie van beide ouders met kinderen, in belangrijke mate voortvloeiend uit overwegingen van emancipatiebeleid, niet te leiden tot een volledige participatie van beiden. Daarbij is zowel het element van de vrijwilligheid als van de eigen verantwoordelijkheid van belang. Maximale arbeidsparticipatie als beleidsdoel zou in dit verband de onbedoelde indruk wekken dat in het overheidsbeleid inkomensderving voor ieder individu zou moeten worden gegarandeerd.

Intussen betekent het huidige niveau van de arbeidsparticipatie dat, om meerdere redenen, zowel economische, sociale als emancipatoire, een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie gewenst en mogelijk is. Afweging van diverse aspecten is nodig om te komen tot een optimale arbeidsparticipatie, waarbij de aandacht er primair op gericht is om degenen die kunnen en willen werken (hetgeen kan blijken uit het hebben van een uitkering) daartoe in staat moeten worden gesteld.

Het is de regering bekend dat de WRR al enige tijd aandacht besteedt aan de arbeidsparticipatie. Mede in verband met de beleidsontwikkeling inzake de

sociale vernieuwing, zou de regering op korte termijn een advies van de raad willen ontvangen over:

- a) de optimale arbeidsparticipatie;
 - b) de betekenis van arbeid voor individu en samenleving;
 - c) de beleidsmogelijkheden terzake van de verhoging van de arbeidsparticipatie.
- In dit kader dient onder meer aan de orde te komen op welke wijze het inkomensbeleid en de sociale zekerheidswetgeving kunnen bijdragen aan een meer optimale arbeidsparticipatie en daarmee tevens aan het tegengaan van maatschappelijke achterstandssituaties. Nader te onderzoeken beleidsaspecten in verband met arbeidsparticipaties zijn, onder meer, de voor- en nadelen van gedeeltelijke vrijlating van bijverdiensten uit arbeid voor uitkeringsgerechtigden en uitstrooppremies. Daarnaast verdienen ook de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden voor scholing en dergelijke de aandacht. Verder stelt zich de vraag welke invloed een toenemende arbeidsparticipatie voor mannen en vrouwen in de verschillende leeftijdsgroepen zou kunnen of moeten hebben op loonstructuur die, vanwege de vloer die deze in de vorm van het minimumloon kent, lijkt afgestemd op de participatiegraad van de jaren '60 en '70. Tenslotte dient de raad uiteraard aandacht te schenken aan de economische randvoorwaarden die gesteld zijn aan de mogelijkheden om een hoger niveau van arbeidsparticipatie te bevorderen.

De regering heeft er begrip voor dat robuuste economische onderbouwing van een eventueel beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie op korte termijn niet mogelijk zal zijn. Gezien de grote betekenis van het onderwerp zal de regering het daarom op prijs stellen indien de raad over de hierboven genoemde punten zo spoedig mogelijk in een interimadvies rapporteert. In het komende jaar ziet de regering vervolgens gaarne een meer uitgewerkte onderbouwing tegemoet, evenals een concretisering van de in het interimrapport aan te duiden mogelijkheden voor het overheidsbeleid.

Bijlage 2:

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met betrekking tot wederkerende arbeid van 25 november 1988

Mede naar aanleiding van het door u aan mij gezonden werkprogramma van uw Raad, waarover wij reeds op 23 augustus jl. spraken, wil ik u verzoeken bij de uitwerking van het project "maximale maatschappelijke participatie" ook de gedachtenvorming over wederkerende arbeid te betrekken. Hierover is ambtelijk reeds van gedachten gewisseld tussen de Raad en mijn departement.

Zakenregister

Aanvullende alleenstaande oudertoeslag 226

Aanvullende arbeidstoeslag 207, 226-227, 229

AAW, zie onder: **AAW(-)/WAO**

AAW(-)/WAO, passim (zie in het bijzonder: par.3.3, par.5.2 en par.5.3)

– gerechtigden 47

– regelingen 235, 245

Activerend arbeidsmarktbeleid (WRR-rapport nr.33) 29, 43, 119, 162, 164, 172, 174, 178

Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, zie onder: Commissie-Rauwenhoff

Afhankelijke partner(s) 197, 199-202, 212, 214, 217, 221, 225-226

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) par.5.2, par.5.3

Algemene Werkgeversvereniging (AWV) 239

Algemene Bijstandswet (ABW) 46, 113, 177, 224-225, 245

– bijstandsbeleid 177-178

– Voorontwerp Herinrichting van de Algemene Bijstandswet 178

Algemene Kinderbijslagwet (AKW) 207

– kinderbijslag(stelsel) par.4.2.6, 201, 203, par.5.1.3.3, 226, 229

Alleenstaande(n) 37, 101-105, 112, par.4.2.6, 177-178, par.5.1

Alleenverdiener(s) par.4.2, par.5.1

– gezin/huishouden(s) 214, 224-225

Allochtonen 119, 164, 177, 229-231, 264

Allochtonenbeleid (WVR-rapport nr. 36) 43, 119, 164, 174, 230, 264

AOW, passim (zie in het bijzonder: par.3.4 en par.5.2)

Arbeid(s)

– aanbodraming 83-84, 99-100, 103

– bemiddeling 164, 168, 272, 275, 276, 277

– bureau 40, par.3.3.2, par.4.3, 237, par.5.3, zie ook: **Arbeidsvoorziening**

– capaciteit/-vermogen 98, 233, 240, 245, 252, 268

– deling 45

– deskundigen 253, 260, 265, 267, 270

– duur(verkorting) 38, 96, 173, 182, 197

– elasticiteit van de vraag naar -**128-130**, 133, 162

– ethos/-oriëntatie 39, 44, 105

– formele -30, 37, 42-43, 51, 53, 73, 75, 78-79, 153, 159-160, 179

– functies van -39

– herverdeling van -179-180, 182, 238, 239

– informele - 43, 53-54, **73-74**, 77-78, 106

– inkomensquote (AIQ) 131, 162

– inspectie 261-262

– intensieve activiteiten/diensten/productie 46, 120, 153, 159-160

– kosten 49, par.4.2, 238, 245, 249

– kostenforfait 157, 175-176

– krachtentelling (AKT) **54**, 66, 83, 105, 148

– kwaliteit van - 233, 260

– mobiliteit 133, **169-170**, 242, 243

– onbetaald(e) -/werk 45, **73**, 78, 193

– ongeschoolde -/beroepen 36, 46

– passende -172, **175**, **254**, 265, 266, 268-269

– plaatsverzekering 178

– plicht 44

– produktiviteit 31, 46, 50, **69-70**, hfd.3 passim, 120-121, 254

– produktiviteitseisen 120, 159, 231, 240

– Subsidieregeling Bevordering Arbeidsinpassing 173

– ten behoeve van de eigen huishouding 74, 78

– verleden 163, 175, 193, 225, 237, 250, 260, 272

– Wet bevordering arbeidskansen (WBA, aanbeveling) 203, 229-231, 261, 264

Arbeidsmarkt(-beleid), passim (zie in het bijzonder: par.4.3)

- activerend (arbeidsmarkt)beleid 88-89, 97, 159, 162, 164, **167-169**, par.4.3.3, 186, 189, 269, 272, 275
- flexibilisering van de -164, 178
- formele -41, 44, 53, 75
- informele -43
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) 105-106, 134, 152-153, 181, 217

Arbeidsomstandigheden 234, 240, 241, par.5.3

- wet 261, 262

Arbeidsongeschikte(n)/gehandicapten, passim (zie in het bijzonder: par.2.3, par.3.3, par.5.2 en par.5.3)

- gedeeltelijk - 88, par.4.4.2, 230, 238, 247, **par.5.3**
- gedeeltelijk - werknemers 238, 261
- herkeuring -98
- populatie -249-250
- uitkeringsgerechtigde - 245-246, 247, 272
- volledig -236, 253
- Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) 261, 264, 273, 277

Arbeidsongeschiktheid(s), passim (zie in het bijzonder: par.5.3)

- beoordeling 253
- criterium 259
- cultuur 260
- klassen/-percentage 98, 259, 265, 269
- regelingen par.3.3.3, par.3.4.3, **par.5.3**
- uitkering(en) 84, 97, 113, 119, 165, 235, **par.5.3**
- Tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen 259, 262, 271, 274
- volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering 235, 270

Arbeidsparticipatie, passim (zie in het bijzonder: hfd.2)

- bruto -**53**, 55-56, 62, 83-86
- cijfer(s) 29-32, **56**
- formele -43, **53**
- graad/niveau 30-32, 35, **55**, 59, 84, 87, 117, 162, 179, 196, 205, 214
- netto participatie in arbeidsjaren 54
- netto (arbeids)participatie(cijfer) 30, **54-66**, 68, 73, 97, 99, 114, 242
- netto (arbeids)participatie(graad) in personen 54, 59
- non-participatie 30, 42, 45, 49, 53-54, **71-73**, 164, 168
- per type huishouden 104
- van vrouwen 31, 45, **60**, hfd.3, par.4.4.3, **par.5.1**

Arbeidsvoorziening(s) par.4.3, 272, 274-275

- beleid/- instrument(arium) **par.4.3**, 181, 226, 266, 274-275, 277, 278
- Centraal Bestuur (CBA) 184, 191
- organisatie 165, 173, 175-176, 184, 190, 275-276
- Regionale Bureaus (RBA) 177, 276
- Regionale Besturen 276
- wet 165, 173

Artsen 256, 258, 266-267, 270

- bedrijfs-256, 265-267
- huis-255-256, 264, 267

Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) 155, 200

Banenpools 97, 164, 169, **171-173**, 175, 277

Basisaftrek 156, 158, 196, **par.5.1**

- overdraagbare -156, 158, 196, **par.5.1.3**

Basisinkomen 41, 51

Bedrijfs

- gezondheidszorg/-dienst 260-262, 264-265, 266
- opleidingen/-scholen 170, **par.4.4.2**, 240, 261

Bedrijfstakcatalogus 190

Bedrijfsvereniging(en) 95, 172, 175, par.5.3.2, par.5.3.3

Belastbaarheids criterium 265, 268-269

Belasting

- druk 49, 123, 169, 212, 214
- discriminatie 214
- loon- en inkomsten -124, 175-176, **par.5.I.I, par.5.I.3**
- stelsel 45, 207, **par.5.I.3**
- tax-credit 207
- vrije voet 45, **par.5.I.3**

België, passim (zie in het bijzonder: hfd.2 en par.5.3.2)

Beroepsbevolking, passim (zie in het bijzonder: hfd.2)

- actieve 117, 206
- Enquête – (EBB) **par.2.2.1**, 66, 84, 95, 99, 218
- niet-werkzame -95
- potentiële -37, **53**, 83, 99, 101
- werkzame -**54-56**, 99, 151

Bestaansminimum 212, 223

Bonus-malusregeling 265, 271

Bovenwettelijke aanvullingen 236-237, 255

Burgerschap 33-34, 42-43

Canada **par.2.2.2**, 85, 121, 125, 230

Carrière-afbouw 243-244

Causaliteitsbeginsel 271

Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening (CBB) 177

Centra voor (Administratieve) Vakopleiding 176

Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, zie onder: **Arbeidsvoorziening**

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), passim

Centraal Planbureau (CPB), passim

CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond) 139, 259

Cohortgewijze bijstelling/-benadering 49, 157, 202

Collectieve Arbeidsovereenkomst(en) (CAO) hfd.4, 210, 238, 244, 262, 264

- bedrijfstak-/cafeteria-/ondernemings-/raam- 136-137, 160
- Wet op het Algemeen Verbindend en Onverbindend Verklaren van – 151

Collectieve uitgaven/-lastendruk 31, 70, 88, 112, 224, 232, 242, 245

Commissie(s)

- Oort 212, 227
- Rauwenhoff 176, 180, **183-185**
- voor de Belastingherziening (Commissie Stevens) 176, 212, 229
- Wagner 180

Deeltijdarbeid/-banen/-functies/-werkers 38, **par.2.2.2**, 88, 90, 92, 95, 110, 128, 158, 191, 197, 218-219, 231, 239, 247

Demografische ontwikkelingen 81-82, 109-112, 181

- Bevolkingsprognose 82, 83, 249
- Vergrijzing/veroudering 31, 35, 50, 90, 92, 103, 112, **232**, 233, 248

Demotie, zie onder: personeelsbeleid, leeftijdsbewust

Detailhandel 89-90

Determinanten-onderzoek (WAO) 97-98, 250, 252, 268

Dienstensector 36, 88-91

Doorstroomkwalificatie 184, 188

Draagkrachtbeginsel 202, 212, 218, 229

Economische zelfstandigheid hfd.1, 156, 196, 225

Educatie

- basis-100, 177, **par.4.4.2**
- initieel onderwijs 179, 182-183
- onderwijs-/opleidingsniveau 83, 98-100, 106, 130, 147, 165, 185, 232, 234, 250, 274
- permanente - 179

- verlof, zie onder: **Verlofregelingen**
- volwassenen-98, 100, **par.4.4.2**
- wederkerend onderwijs 51, 97, 160, **par.4.4.2**, 245
- wederkerende - 179

Eénoudergezin(nen) 37, 101-102, 104, 146, 177
Eigen risico(dragers) 256, 262-263, 272
Emancipatie(doelstellingen) 37, 44, 156, 161, 193
Emancipatieraad (ER) 193, 197, **par.5.1**
Europese integratie 35, 91
Eurostat hfd.2, 88, 109, 114

Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) 156, 171, hfd.5
Financiële diensten 89-91
Financiële prikkels 261, 262, 265
Flexibilisering 164, **178-179**
Functiesplitsing 151, **170**

Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) 237, **par.5.3**
- artsen/-teams 267, 270
1990-generatie/-maatregel 37, 49, 156-157, 161, 226
Gewerkte uren 68-69, 79, 121
Gewestelijk Arbeidsbureau, zie onder: arbeidsbureau
Gezinsfilosofie 30, 32, 44
- traditionele gezinshuishouden/-integratieve verbanden 35, 43
Geregistreerde Werkloosheid (GWL) 95, 96
Gezondheidszorg 49, 89-91, 111, 117, 170, 232

Herinpassing/-intreding 83, 97, 115, 120, 134, 181, 266, 273
Heroriënteringsgesprekken 164, **170-171**, 174, 275
Herstructurering van de economie 34, 36-38
Huishoudelijke arbeid/-sector 44, 53, 78
- onbetaald huishoudelijk werk 74
Huishoudensvorming 32, 37
Huishoudinkomens van minimumloners 145
Human capital 31, 117, 183, 237

Individualisering(s) hfd.1, **par.3.3.5**, **par.4.2**, **par.5.1**
- proces(sen) 42, 84, 94, **101**, 103
Informele economie 40-41, 43, **74**
Inkomen(s)
- afhankelijke regelingen 156, 200
- effecten/-gevolgen 121, 154-155, 157, 176, 202, 203, **par.5.1.1**, **par.5.1.3**
- elasticiteit 90
- nationaal inkomen per hoofd/-per arbeidsjaar 69-70, 142
- overdrachten 120, 123-124, 159, 161
- per hoofd/-arbeidsjaar/-arbeidsuur 56, 69-70, 79, 90, 112
- verdeling 141, 145, 202, 213, 219
Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers (IOAW) 238, 245
Integrale gevalsbehandeling (betreffende ZW en WAO) 275
Intramurale voorzieningen 93
Investeringsgeneigdheid 131

Jeugdwerkgarantieplan (JWG)/-banen/-plaats 157-158, 161, 164, 173, 175
Jeugdwerkgarantiewet 172

Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) 154, 157, 161, 171, 173
Keuringsinstanties (van de WAO) 265
Kinderbijslag(stelsel), zie onder: **Algemene Kinderbijslagwet**

Kinderopvang 49, 51, 78, 93, hfd.4, par.5.1

- bedrijfsgebonden -205
- buurtgebonden -205
- georganiseerde -205
- gesubsidieerde -205
- landelijk – fonds 208, 210-211
- toeslag voor werkende ouders 227-229
- Tijdelijke Stimuleringsregeling Kinderopvang 206, 208

Kinderopvang(voorzieningen) 60, 156, 177, 192, par.5.1

- bedrijfsocrche 204, 205
- betaalde informele oppas 205
- buitenschoolse opvang 177, **203-204**, 206, 208
- gastouders 204
- halve-dagopvang 206
- informele oppas 204
- kinderdagverblijf 197, **203-205**, 210-211

Koopkracht(effecten) 141-142, 154, 157, 161, 202, 207, 221-222, 224**Koppeling** (van uitkeringen en lonen) 46**Kostwinner(s)** hfd.1, 105, par.4.2.6, 175, par.5.1.1, 217

- huishouden(s) 147, 199-202
- kostwinners- en gezinsfilosofie 32, 44
- met een minimumloon 145
- traditionele kostwinnersstructuur 37
- voorzieningen 199-202, 220-221, 229

Leer-arbeidsovereenkomst/-plaatsen 184, 186, 188**Leerlingwezen** 184, 186-187**Loon**

- dispensatie 277
- gevoeligheid van bedrijven 138
- laagste – schalen 126, 150-151
- pariteit 91
- ruimte 137
- solidaire loonpolitiek 125, **167-168**
- som (per arbeidsjaar) **par.4.2**
- structuur 37, **par.4.2**, 167
- vorming **126-127**, 135, 137-139, 168-169

Loondervingscriterium (in AAV en WAO) 265, 268**Loonkosten** 46-47, 49, 88, 114, **par.4.2**, 219

- beheersing 45
- subsidie **par.4.2.6**, 168, 174, 274, 277

Loon(kosten)differentiatie par.4.2

- tussen bedrijfstakken 137
- tussen bedrijven 136
- tussen werknemers 134

Maatregel Langdurig Werklozen (MLW) 154**Maatschappelijk middenveld** 42**Maatschappelijke integratie/-participatie** 31, 41-44, 201, 232**Medisch toezicht** 256, 261, 263**Medisch attest(en)** 254-255, 258, 264**Medische interprofessionele toetsing** 265, 267

- tweede medische beoordeling 265, 270

Minimumbehoeften van een gezin 157, 160**Minimumloon** 45-46, **par.4.2**, par.4.3, 223-225, 237, 255

- kostwinnersfunctie van het minimumloon 157
- loonkosten van het minimumloon 126, **par.4.2.6**
- netto - **141-143**, 155, 224
- minimumloner(s) 143-145

- ontwikkeling van het - 139
- sociaal - 139
- verlaging van het - par.4.2.6
- Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 139
- wetgeving 135, 145, 150, 156, 160
- Wet loonkostensubsidie op minimumloonniveau (WLOM) 153-156, 157, 161
- Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)** 149, par.5.2.2- par.5.3.2
- Nederlandse Federatie Bejaardenbeleid** 234
- NIMAWO (Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek)** 77

OESO/-landen/-lidstaten, passim (zie in het bijzonder: hfd.2)

Ontslagbescherming 169, 178, 266

Oort-gelden 208, 227

Ouderbijdrage(n) 206, 227-228

- inkomensafhankelijke -207

Oudere werknemers, passim (zie in het bijzonder: par.5.2)

Ouderenbeleid 239, 242

Ouderschap en betaalde arbeid/-beroepsarbeid 45, 194-195, 197, 199, par.5.1

Ouderschapsverlof 191-197, 204, 216

- betaald -191, 194, 196

- onbetaald -191, 193-194

Partneruitkering 158, 161, 225

Pensioen(en) 232, 239, 245

- bedrijfs-241-242
- breuk 242
- (gerechtigde) leeftijd 107-108, 233-235, 247
- Pensioenkamer 243
- recht 214
- regelingen/-voorzieningen 200, 214, 242
- knipbepalingen 243, 245

Pensionering 38, 51, 53, 55, 79, 108, par.5.2

- deeltijd -239, 244
- flexibele - 51, 244
- gedeeltelijke - 241
- uitgestelde -244
- vervroegde -79, 241

Personeelsbeleid 182, par.5.2, par.5.3

- leeftijdsbewust -/demotie 107, 240-241, 243, 245, 261

Premiedruk 47, 49, 120, 123, 169

Prestatiebeloning 135

Project Intensivering Bijscholing 180, 182

Quartaire sector 36, 46-47, 49, 91-93, 114

Quotabepalingen (in de WAGW) 264

Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) 259

Raad voor het Jeugdbeleid par.5.1.2

Rechten en plichten 49, 200, 245

Regionale Bureaus/Besturen voor de Arbeidsvoorziening, zie onder: **Arbeidsvoorziening**

Reïntegratie 134, 234, par.5.3.2, par.5.3.3

- onderzoek/-inspanningen 265-266, 270

Risque social/- professionel (in arbeidsongeschiktheidsregelingen) 272

Rolverdeling 106, 201

Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) 95, 109-110, 178, 226, par.5.2

Sanctiebeleid 157, 172-173, 175

Scholing(s), *passim* (zie in het bijzonder: par.4.3 en par.4.4)

- beroepsgerichte -100, 176-177, **par.4.4.2**, 274
- instrument 274
- lokale scholingsmarkt 176
- regulering van -187
- Stimuleringsregeling Scholing van Werkenden in het Bedrijfsleven 190
- verlof, zie onder: **Verlofregelingen**

Sluitende aanpak (voor (jeugd)werkloosheid) 164, 172, 174-175

Sociaal minimum 145, par.4.2.6, 202, 220, 224-225, 238, 259

- minimum(uitkerings)niveau 46
- minimum(inkomens)niveau 154, 202-203, 219, 225
- sociale minima 158, 161, 223-224

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 77-78, 92-93, 103-106, 145

Sociaal beleid 185, 260-261

Sociaal-economische kringloop 49

Sociaal-Economische Raad (SER) 46, hfd.4 *passim*, 222-223, 243, 270, 275

Sociaal-medische begeleiding (ZW) 256

Sociale Werkvoorziening 97, 172, 275, 277-278

- WSW(-werknemers) 97, 189, 274, 278

Sociale Verzekeringsraad (SVR) 97, 109, 236, par.5.3.2 *passim*, 268

Sociale zekerheid(s) *passim*

- stelsel/-regelingen 35, 45, 113, 127, 158, par.5.2.2
- stelselherziening -97-98, 175, 224, 226, par.5.2, par.5.3
- uitgaven 35

Sociale vernieuwing 115, 164, 169, 171, 230

Startkwalificatie 184, 188

Stelselwijziging-Oort 212, 214, 227

Stichting van de Arbeid 184, hfd.5 *passim*

Technologische verandering(en) 234, 240

Thuishulp 93

Toegankelijkheids criterium (AAW/WAO) 255

Toeslagenwet 200

Traditionele gezins- en kostwinnersfilosofie 37

Tweeverdiener(s)/-huishouden(s) par.3.3, 147, 207, **par.5.1.3**

Tweeverdienerswet 207, 212, 217

Uitkering(s)

- duur 237, 252, 255, 257, 260
- gerechtigde(n) 35, 97, 113-114, 120-121, 189, 223, par.5.2, par.5.3
- niveau(s) 46, 223, 257-259, 263
- volume 35, 113, 273

Uittredingsroutes 233-235, 237, 245

Uitvoeringspraktijk 98, 251-254, 269

Vacature(s) 126, **par.4.3**

- moeilijk vervulbare -148, **165-166**, 170, 174

Verantwoordelijke samenleving 42

Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) 239, 271

Verdien capaciteit (AAW/WAO) 253, 257-258, 268-270

Verdisconteringsbepalingen/-artikel (AAW/WAO) 98, 253-259

Verdringing (van laaggeschoolden) 100, 134, 153, 160, 170

Verenigde Staten, *passim* (zie in het bijzonder: hfd.2 en par.4.3.2)

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) 208, 210, 227

Vergoedingsregeling Uitzendbanen 174

Verlengde WWV(-regeling) 235, 237-238

Verlofregelingen 51, par.4.4

- calamiteitenverlof 197
- deeltijdverlof 193, 196
- educatief verlof **179-181**, 189
- scholingsverlof 180-182, 185
- verzorgingsverlof par.4.2, 179, **par.4.3**
- zwangerschaps-/bevallingsverlof 191-197

Vernieuwingen in het arbeidsbestel (WRR-rapport nr. 21) 180**Vervolguitkering 237****Vervroegd uittreden 107, 235, 240-241**

- onvrijwillige uittreding 242
- vervroegde uittreding(en) 29, 38, 83, **par.5.2**
- vroeggepensioneerden 70-73

Verwervingskosten 178, 207**Verzekeringsgeneeskundige(n) 253, 256, 285, 265-267, 270****Verzorgingsstaat hfd.1, 116, 119, 169**

- activerende 42

Vrijtijdsfilosofie/-ideologie/-gedrag 30, 43, 51**Vrijwilligerswerk 42-43, 51, 53, par.2.4, 108**

- (on)georganiseerd - 77-78

VUT, passim (zie in het bijzonder: par.5.2)

- gerechtigden/-uittredingen 233, 235, 238-239, 244
- regeling(en) 108, **par.5.2**
- deeltijd -239, 244
- voltijd - 244

Wachtdagen (ZW) 255, 263**WAO, zie onder AAW(-)/WAO**

- toetreders/-instroom 97-98, 250, 258, 269, 273
- (uitkerings)gerechtigden 47, 97, 189, **par.5.3**
- uitkeringshoogte en -duur 260
- verzekerden 97, 249-250, 258

Wederkerende arbeid 33, 50-51, 119, 136, par.4.4**Welzijns(beleid) 41-42, 112, 208, 227, 232, 261****Werkende ouders 204, 207, 209, 227-229****Werkende vrouwen met jonge kinderen 204, 209****Werkervaring(s)/mogelijkheden/-plaatsen 31, 97, 148, 151, 159, par.4.3, 191, 275-277****Werkgelegenheid(s), passim**

- beleid/-doelstelling 33, 162, 179
- bescherming 178
- formele -73, 78
- kansen van laaggeschoolden 151, 160
- volledige -**hfd.1**, 167-168
- voor jongeren 152
- voor laaggeschoolden 100, 134, 149, 151

Werkhervattingen (van arbeidsongeschikten) 273**Werkloosheid(s), passim**

- Algemene Volksverzekering tegen -225
- bestrijding/-vermindering 32, 116, **par.4.3**, 181
- cijfers 29, 34, **94-96**
- duur 96, **163-164**
- geregistreerde -29-30, **95**
- jeugd-164
- langdurige -29, 34, **160-164**, 169
- regeling(en)/-uitkeringen 47, 95-97, 113, 117, 188, 231, 237, 242, 244
- verborgen -30, 38, 98, 115, 116, 162, 164, 167, 230, 254
- Werkloosheidswet (WW) 49, 95, 109, 110, 193 par.5.2, 252, 275

Werklozen, passim

- gedeeltelijk -95, 96
- langdurig -40-41, 70, 96, 116, par.4.2, par.4.3, 271, 275

Werkzoekenden zonder baan (WZB) 95-96, 148, 159

West-Duitsland, passim (zie in het bijzonder: hfd.2 en par.5.3)

Wet aanpassingsmechanismen (WAM) 140

Wig 114, 119, 121, 155

- marginale wig 155

WRR-verkenning arbeidsaanbod 84-87, 94, 100, 107, 209

Zakelijke dienstverlening 89-91

Ziekmeldingsprocedure(s) 261, 263

Ziekte- en arbeidsongeschiktheidsbegrip 251

Ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzuim 251-252

- ziekteverzuim 47, 109, 111, par.5.3

Ziektewet (ZW) 47, 113, 192, 197, par.5.3.2, par.5.3.3

- gedifferentieerde ZV-premie 262, 263
- terugkeerplan 266
- uitkeringsniveau 263
- zesdemaands (ZV-)gevallen 265, 267

Zorgtaken 50, 193, 197

Zwarte en grijze circuit 46, 49

- zwarte arbeid 53, 74-78

Zweden, passim (zie in het bijzonder: hfd.2, par.4.3.2 en par.5.2.2)