

Participatietop of participatieflop

Anne Gielen (Universiteit van Tilburg/OSA) en **Trudie Schils** (AIAS/Universiteit van Amsterdam).

Gepubliceerd in ESB, juni 2007

Maandenlang is er gedebatteerd over de totstandkoming van ‘de participatietop’, maar 27 juni jl. was de top dan toch een feit. Belangrijkste vraag is echter of het gesloten akkoord tot de gewenste resultaten zal leiden of dat we kunnen spreken van een participatieflop?

De toenemende concurrentie als gevolg van de voortschrijdende globalisering stelt de werking van de arbeidsmarkt sterk op de proef. Om adequaat te kunnen reageren op een continu veranderende economische omgeving is flexibiliteit op de arbeidsmarkt geboden. Flexibiliteit is echter alleen wenselijk indien het gepaard gaat met investeringen in werkzekerheid, zoals ook naar voren is gekomen in het recente advies van de Europese Commissie (EC) aan EU-landen ten aanzien van ‘flexicurity’ (EC, 2007). Investeren in flexibiliteit en werkzekerheid tezamen moeten voorkomen dat vergrote flexibiliteit ten koste gaat van de arbeidsparticipatie. Sterker nog, de combinatie van flexibiliteit en werkzekerheid zou de arbeidsparticipatie kunnen bevorderen indien het niet alleen de uitstroom naar inactiviteit reduceert, maar ook de transitie van inactiviteit naar activiteit vergemakkelijkt. Een toename in de arbeidsmarktparticipatie is wenselijk met het oog op de mogelijk aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de vergrijzing. Iedereen moet de handen uit de mouwen steken om een tekort aan arbeidsaanbod, en daarmee een rem op de economische groei en druk of de overheidsuitgaven, te voorkomen. Een hogere arbeidsparticipatie en een flexibele arbeidsmarkt vormden dan ook de hoofdpunten waarover het kabinet, samen met werkgevers, vakbeweging en gemeenten, heeft gesproken op de omstreden participatietop van 27 juni jl.

Verhoging arbeidsparticipatie

Een van de duidelijkste uitkomsten van de top was de afspraak om in de komende jaren 200.000 mensen aan het werk te helpen. Om te beginnen moet de arbeidsparticipatie van vrouwen (verder) omhoog (SZW, 2007). Figuur 1 laat zien dat de participatie van vrouwen al op een aardig niveau ligt, in vergelijking met andere Europese landen, zodat de te behalen winst in termen van participatieverhoging op dit terrein klein lijkt. Echter, bijna driekwart van de werkende vrouwen werkt in deeltijd (Eurostat, 2007). Op de participatietop is besloten om de ‘Taskforce DeeltijdPlus’ in het leven te roepen die de in deeltijd werkende vrouwen moet stimuleren meer uren te gaan werken. Betaalbare en professionele kinderopvang alsook een betere afstemming tussen werk en zorgtaken, worden als eerste oplossing aangedragen, maar er blijkt vooral ook een mentaliteitsverandering nodig om vrouwen te overtuigen (een deel van) de zorg voor hun kinderen uit handen te geven (Plantenga, 2006). Vrouwen blijken, sterker nog dan mannen, met name te reageren op financiële prikkels (Evers *et al.*, 2007). Het fiscaal faciliteren van werk, zoals ook naar voren is gekomen op de top, zal de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt stimuleren. De vraag is echter of dergelijke fiscale maatregelen gaan werken, omdat niet-werkende vrouwen (en hun partner) vaak de bewuste keuze voor de verdeling werk-zorg in het huishouden

hebben gemaakt, en dat het onwaarschijnlijk is dat een kleine fiscale tegemoetkoming deze beslissing zal omkeren (DCE, 2006).

Figuur 1 laat verder zien dat bij een andere groep onbenut arbeidspotentieel, de oudere werknemers, wel grote winst is te behalen in termen van verhoogde arbeidsparticipatie. Ondanks dat de financiële prikkels om vervroegd uit te treden de afgelopen jaren zijn verminderd, is de participatie van ouderen in de leeftijd van 55-64 jaar met 47.7 procent toch behoorlijk laag. De participatie van mensen in de leeftijd van 60-64 jaar is zelfs slechts 27.0 procent. Echter, het wegnemen van financiële prikkels is slechts een deel van de oplossing. De beslissing om langer door te werken is niet louter een financiële kwestie, maar hangt ook sterk af van mogelijkheden tot doorwerken en individuele preferenties (*cf.* Schils, 2005). Op de top zijn enkele globale aanbevelingen besproken, zoals een betere ondersteuning en voorlichting bij het vinden van een baan, om ouderen langer te laten participeren op de arbeidsmarkt en de positie van 45-plussers op de arbeidsmarkt te verstevigen. Echter, er zijn veel concretere methoden beschikbaar. Zo kan het stimuleren van flexibele werkpatronen, zoals flexibele arbeidsuren, bijdragen aan een hogere ouderenparticipatie omdat het ouderen in de gelegenheid stelt werk en vrije tijd te combineren (Gielen, 2007). Tevens kan een actieve bijdrage van ouderen op de arbeidsmarkt gestimuleerd worden door het bieden van winstgerelateerde beloningen. Gielen (2007) laat zien dat dergelijke beloningssystemen een positief effect hebben op de investeringen in training – met name ook bij oudere werknemers – waardoor de arbeidsmarktpositie van ouderen wordt versterkt. Tevens zijn er barrières aan werkgeverszijde ten aanzien van het in dienst nemen of houden van oudere werknemers. Voorbeelden van dergelijke barrières zijn de perceptie dat ouderen zich moeilijk kunnen aanpassen aan technologische veranderingen, maar ook de hoge arbeidskosten die blijven toenemen na het 50^e leeftijdsjaar terwijl de productiviteit na deze leeftijd veelal afneemt. Ook hier kan het bieden van een resultaatafhankelijke beloning uitkomst bieden: het loon zal dichterbij de productiviteit komen te liggen, waardoor oudere werknemers een meer competitieve arbeidskracht worden.

De enige tastbare uitkomst van de top betrof de loonkostensubsidies en gesubsidieerde banen die de reïntegratie van groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (zoals langdurig werklozen, niet-westerse allochtonen, jongeren en gedeeltelijk arbeidsgeschikten) moeten bevorderen. Echter, deze maatregelen zijn weinig innovatief en doen denken aan het arbeidsmarktbeleid van de jaren negentig (o.a. Melkertbanen, ID-banen en WIW-banen). Het besluit om gesubsidieerde banen nieuw leven in te blazen is opvallend aangezien de eerdere kabinetten Balkenende juist besloten te bezuinigen op de budgetten voor gesubsidieerde arbeid, mede omdat de doorstroom uit dergelijke banen naar reguliere arbeid nooit goed van de grond is gekomen (SZW, 2003). Bovendien is de vraag of een terugkeer naar dergelijke banen op dit moment gewenst is. De huidige arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een overschot aan vacatures. Het is vooral de match met de werkzoekers die ontbreekt en daar verandert een gesubsidieerde baan niets aan. Ook bestaat de kans dat gesubsidieerde banen het ongesubsidieerde werk gaan verdringen.

Ontslagrecht en scholing

De meeste negatieve geluiden die na de top te horen zijn geweest hebben betrekking op het feit dat er door de partijen niets is bereikt omtrent de versoepeling van het ontslagrecht. Bovendien zijn een groot deel van de overeengekomen maatregelen ter

verhoging van de participatie, met name de creatie van de gesubsidieerde banen, door de werkgevers gedaan in ruil voor een versoepeling van het ontslagrecht. Het kabinet zal daar nu op centraal niveau een besluit over nemen. Een van de grote vragen die blijft is of een versoepeling van het ontslagrecht daadwerkelijk gaat bijdragen aan de beoogde verhoging van de arbeidsparticipatie en flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Een belangrijk punt van zorg is dat een versoepeling van het ontslagrecht wellicht haaks kan staan op de gewenste versterking van de positie van 45-plussers op de arbeidsmarkt. De voorgestelde verlaging van de ontslagvergoeding zal met name het ontslag van deze groep vergemakkelijken. Een versoepeling van het ontslagrecht zou samen moeten gaan met investeringen in levenslang leren, zoals bijvoorbeeld de eerder genoemde resultaatafhankelijke beloning, die de werkzekerheid verhogen. Bij de beëindiging van arbeidscontracten moet meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden tot voortzetting van het arbeidsleven van de betrokken werknemer, al dan niet via herscholingstrajecten (WRR, 2007). Werknemers moeten worden gestimuleerd om in zichzelf te (blijven) investeren zodat ze competitief blijven op een dynamische arbeidsmarkt, waarbij eigen verantwoordelijkheid van groot belang is (Stichting van de Arbeid, 2002). Investeren in scholing kost echter tijd, hetgeen voor een geleidelijke aanpassing van het ontslagrecht pleit om een daling van de arbeidsparticipatie op korte termijn te voorkomen. Om tot de gewenste duurzame verhoging van de arbeidsparticipatie te komen moet gedacht worden aan een pakket maatregelen op het terrein van de werkloosheidsuitkering, actief arbeidsmarktbeleid (inclusief levenslang leren) en ontslagbescherming: de gouden driehoek van het alom geprezen Deense systeem (EC, 2007).

Conclusie

Het is duidelijk wat de omstreden participatietop van 27 juni jl. vooral niet heeft opgeleverd: de discussie over een versoepeling van het ontslagrecht is onaangeroerd gebleven. Wat de top wel heeft opgeleverd, is veel minder concreet. De arbeidsparticipatie van vrouwen dient verder gestimuleerd te worden, maar het is de vraag hoeveel ruimte er nog zit binnen deze groep. De in deeltijd werkende vrouwen hebben een reden om in deeltijd te werken en de kans dat zij hun uren vergroten lijkt klein. Wat betreft de ouderenparticipatie, een groep waar wel veel potentieel ter vergroting van het arbeidsaanbod ligt, heeft de top weinig concrete maatregelen opgeleverd. De gesubsidieerde arbeid om langdurig werklozen aan het werk te helpen is de meest in het oog springende uitkomst van de top, maar de vraag is of dit werkelijk bijdraagt aan een hogere participatie op langere termijn. Een belangrijke bijdrage van de top is wel dat duidelijk gesteld wordt dat het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering, sociale partners en uitvoeringsinstanties (UWV, CWI, gemeenten en reïntegratiebedrijven) maar het ontbreekt verder aan concrete maatregelen over de vergroting van de efficiëntie van deze samenwerkingsverbanden. Kortom, de top lijkt meer een overleg te zijn geweest om opnieuw te praten over de voornemens die al in het regeerakkoord zijn genoemd, maar heeft geen maatregelen opgeleverd die de arbeidsparticipatie in Nederland blijvend naar een hoger niveau gaan brengen. De belangrijkste uitkomst van de hele participatietop is wellicht het feit dat hij in elk geval heeft plaatsgevonden, aangezien er tijdenlang überhaupt geen top meer dreigde te komen. Wellicht heeft de top wel bijgedragen aan het bewustzijn dat niet alleen de reïntegratie van langdurig werklozen maar ook de arbeidsparticipatie van andere groepen van onbenut arbeidspotentieel nodig zijn om de economie draaiende te houden. Maar hiervoor was geen grote top

nodig. Het ontbreken van concrete maatregelen alsmede het vooruitschuiven van 'moeilijk bespreekbare' onderwerpen hebben de top tot een flop gemaakt.

Literatuur

DCE (2006), Vrouwen meer werken? Ja maar ..., Verslag Conferentie 13 december 2006, Directie Coördinatie Emancipatiebeleid.

Europese Commissie (2007), Flexicurity pathways, Turning hurdles into stepping stones, European Expert Group on Flexicurity, 27 juni 2007.

Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren (2007), arbeidsaanbodelasticiteit en beleid, *ESB*, 92 (4506), 171-173.

Eurostat (2007), Labour Force Statistics 2006, online dataset.

Gielen, A.C. (2007), Age-specific labor market dynamics, Universiteit van Tilburg (te verschijnen).

Plantenga, J. (2006), Arbeidsmarktparticipatie en de kosten en baten van kinderopvang, *ESB*, 91 (4492), 402-404.

Schils, T. (2005), Early retirement patterns in Europe, Amsterdam: Dutch University Press.

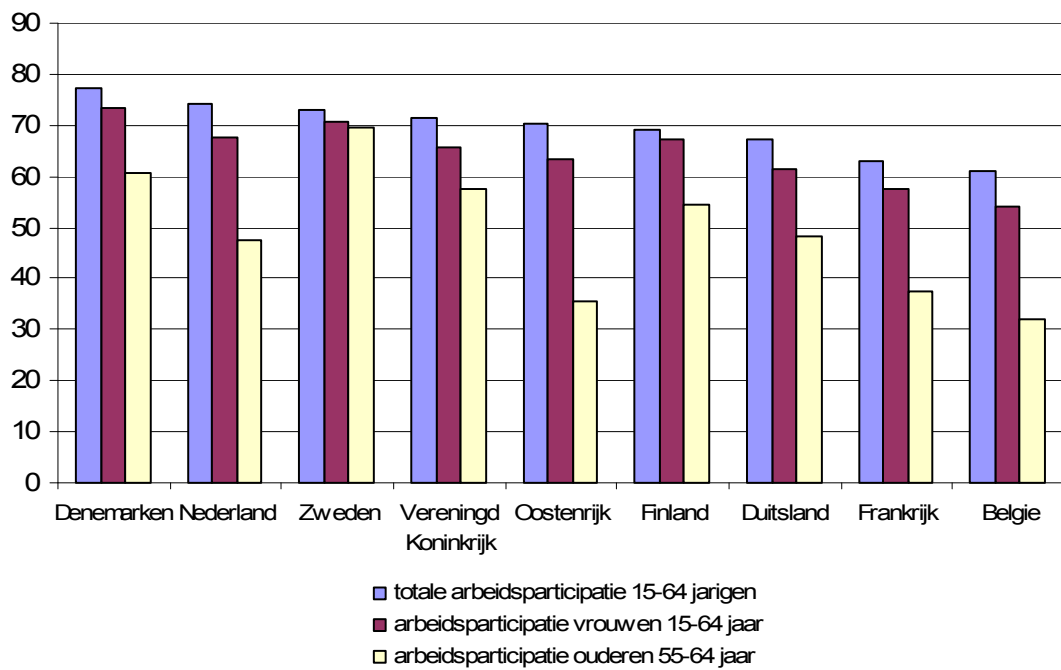
SZW (2007), Definitieve versie tripartiete beleidsinzet, 27 juni 2007.

SZW (2003), Rapportage ID-monitor, 16 mei 2003.

Stichting van de Arbeid (2002), Actieprogramma voor het levenslang ontwikkelen van competenties en kwalificaties, Publicatie nr. 01-02, Den Haag.

WRR (2007), Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht, Verkenning no. 14.

Figuur 1: Arbeidsparticipatie naar geslacht en leeftijd in Europa, 2006



Bron: Eurostat (2007)