



Naar een toekomst die werkt

Advies Commissie Arbeidsparticipatie

16 juni 2008



Naar een toekomst die werkt

Advies Commissie Arbeidsparticipatie

Inhoudsopgave

Hoofdlijnen Advies Commissie Arbeidsparticipatie	1
Vooraf	3
1. Iedereen is nodig	4
2. Waarom het nu niet (altijd) werkt	5
3. Handreiking voor een toekomst die werkt	6
4. Eerste spoor: zo snel mogelijk meer mensen aan het werk	7
5. Tweede spoor: werkzekerheid voor iedereen	9
6. Derde spoor: duurzame arbeidsparticipatie	11
7. Een bredere agenda voor de toekomst	12
8. Urgentie is nodig voor een toekomst die werkt	13
Advies Commissie Arbeidsparticipatie	15
Inleiding	16
Hoofdstuk 1: Voorkomen van tekorten op de arbeidsmarkt	18
1.1 Inleiding	18
1.2 Iedereen is nodig	18
1.2.1 Meer werk, minder mensen	18
1.2.2 Productiviteitsgroei in een globaliserende wereld	22
1.2.3 Wat gebeurt er als we niets doen?	22
1.3 Tweedeling tussen actieven en inactieven voorkomen	23
1.3.1 Wat gebeurt er als we niets doen?	23
1.4 Publieke voorzieningen betaalbaar houden	24
1.4.1 Wat gebeurt er als we niets doen?	24
1.5 Het potentieel is aanwezig	25
1.5.1 Bijna een miljoen mensen willen werken!	25
1.5.2 Veel ouderen zouden langer kunnen werken	26
1.5.3 Veel vrouwen zouden meer uren kunnen werken	27
1.5.4 Weer aan het werk: (maatschappelijke) participatie	28
1.5.5 De inzetbaarheid van werknemers kan nog worden verbeterd	28
1.6 Hoe vraag en aanbod elkaar vinden, zodat alle talenten worden benut	29
Hoofdstuk 2: Transitie op de Nederlandse arbeidsmarkt	30
2.1 Inleiding	30
2.2 School ↔ werk	33
2.3 Werk ↔ zorg/huishouden	37
2.4 Werk ↔ pensioen	41
2.5 Werk ↔ uitkering	43
2.6 Baan ↔ baan	47
2.7 Functie ↔ functie (jobrotation)	48
2.8 Baan/uitkering ↔ ondernemerschap	49
2.9 Conclusie: uitdagingen	52

Hoofdstuk 3: Benut al het talent in de samenleving	54
3.1 Inleiding	54
3.2 Een visie op de arbeidsmarkt van de toekomst	54
3.3 Zeven principes voor actie	56
3.4 Strategie	58
3.5 Duurzame participatie en toekomstbestendige overheidsfinanciën	59
Hoofdstuk 4: Zo snel mogelijk meer mensen aan het werk	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Verbeter de uitvoering van reïntegratie	61
4.3 Stimuleer meer uren werken door werknemers in deeltijd	67
4.4 Stimuleer werken tot de AOW-leeftijd	69
4.5 Verbeter de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt	71
4.6 Verhoog de inzetbaarheid	72
4.7 Conclusies	75
Hoofdstuk 5: Werkzekerheid voor iedereen	76
5.1 Maatregelen die inzetten op inzetbaarheid	76
5.1.1 Een Werkbudget voor iedereen	77
5.1.2 Hervorming van de WW	80
5.1.3 Eén verantwoordelijke voor alle mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie	83
5.2 Hoe gaat het werken?	84
5.2.1 Laagopgeleiden	86
5.2.2 MKB	88
5.3 De gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt	89
5.4 Transitie van huidige naar nieuwe situatie	89
Hoofdstuk 6: Duurzame arbeidsparticipatie	91
6.1 De visie	91
6.2 Hoe ziet het eruit?	92
6.2.1 Langer doorwerken: pensioenleeftijd koppelen aan de levensverwachting	92
6.2.2 Verdelen van de lasten van de verzorgingsstaat	95
6.3 Conclusie	96
Hoofdstuk 7: Een bredere agenda voor de toekomst	97
7.1 Woningmarkt en fiscaal stelsel richten op participatie	97
7.2 Benutten van talenten in het hoger onderwijs	98
7.3 Leerrechten	98
7.4 Zelfstandigen zonder personeel	99
7.5 Mobiliteit en de fysieke infrastructuur	99
7.6 Pensioenstelsel	100
7.7 Kennismigranten	100
7.8 Public health	100
Bijlage 1 Instellingsbesluit Commissie Arbeidsparticipatie	102
Bijlage 2 CPB Notitie Effecten van participatiebeleid	106
Bijlage 3 Overzicht van de voorstellen in hoofdstuk 4	137



Naar een toekomst die werkt

Hoofdlijnen Advies

Commissie Arbeidsparticipatie





Vlnr staand: Jan Willem Oosterwijk, Anton Westerlaken, Rens de Groot, Lans Bovenberg, Peter Ester, Dominic Schrijer. *Zittend:* Peter Bakker (voorzitter), Saskia Klosse.

Vooraf

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft in december 2007 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opdracht gekregen voorstellen te formuleren die ertoe leiden dat in Nederland meer mensen meer aan het werk gaan en de werking van de arbeidsmarkt verbetert. De opdracht van de minister luidt als volgt:

“De Commissie zal aan de Minister voorstellen formuleren over maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie alsook over maatregelen die ertoe leiden dat mensen meer uren gaan werken. De Commissie zal zonder beperkingen onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie in Nederland structureel te verhogen tot 80% conform de kabinetsdoelstelling. De Commissie zal voorstellen doen voor zowel de korte termijn als voor de lange termijn. De Commissie zal ook voorstellen doen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt met het oog op verbetering van de kwalitatieve matching.”

Belangrijke conclusie van de Commissie is dat de arbeidsmarkt in Nederland aan de vooravond staat van een fundamentele verandering: 1) we krijgen de komende decennia te maken met meer werk en minder mensen en 2) door de globalisering nemen de eisen aan het kennisniveau en aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking toe. Nederland heeft snel iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn.

De Commissie ziet kansen en mogelijkheden om de discussie over werken er één van hoop in plaats van angst te maken. Om de talenten van iedereen te ontwikkelen, kwetsbare groepen aan het werk te helpen en mee te laten doen. Om deze kansen te benutten doet de Commissie voorstellen om:

- Nu meer mensen aan het werk te krijgen
- Structureel aan te sturen op inzetbaarheid en werkzekerheid
- Mensen geleidelijk langer te laten werken.

De Commissie pleit voor een cultuurverandering ondersteund door nieuwe maatregelen op het gebied van arbeidsmarkt en socialeverzekering. We moeten arbeid waarderen. Goed werkgeverschap en werknemerschap zijn daar onverbreekelijk mee verbonden.

Dit alles vraagt om een structureel andere aanpak, hetgeen veel vraagt van iedereen, maar het resultaat – een toekomst die werkt – met een sterke economie en goede en betaalbare publieke voorzieningen is dat meer dan waard.

Maar allereerst vragen we het Kabinet het voortouw te nemen om samen met sociale partners op een urgente wijze met dit advies aan het werk te gaan.

Commissie Arbeidsparticipatie

Rotterdam, 16 juni 2008

1. Iedereen is nodig

Al vanaf 2010 krimpt de beroepsbevolking. We staan aan de vooravond van een belangrijke verandering in Nederland. In de afgelopen zestig jaar is de beroepsbevolking - iedereen tussen de 20 en de 64 jaar - gegroeid van ruim 5 miljoen naar 10 miljoen mensen. Aan deze groei komt een eind: vanaf 2010 neemt de omvang van de beroepsbevolking af. De omvangrijke generatie babyboomers stopt dan met werken, terwijl er veel minder jonge mensen op de arbeidsmarkt bijkomen. In de periode tot 2040 leidt dit tot een daling van de beroepsbevolking met maar liefst 1 miljoen mensen. De omvang van de totale bevolking groeit in die periode nog licht en het aandeel van mensen ouder dan 65 jaar stijgt sterk.

De vraag naar arbeid blijft groeien. Ramingen laten zien dat de vraag naar arbeid nog flink zal doorgroeien. In de periode tot 2015 komen er 600.000 banen bij, terwijl er door pensioen en arbeidsongeschiktheid ook nog eens 2,6 miljoen banen vrijkomen waarvoor mensen nodig zijn. Voor het eerst in de geschiedenis zullen er daardoor structureel minder mensen beschikbaar zijn om te werken dan er banen zijn. En daar blijft het niet bij. Door de internationale concurrentie zullen er steeds meer verschuivingen plaatsvinden in sectoren en opleidingseisen. Er wordt meer gevraagd van mensen en aanpassingsvermogen wordt steeds belangrijker. De opgave waar Nederland voor staat is om zo veel mogelijk mensen inzetbaar te maken en te houden.

Migratie zal het grote tekort aan arbeid niet oplossen. Het aantal mensen dat wij – en andere Europese landen – nodig hebben, is daar te groot voor.

De Commissie merkt op dat we in Nederland heel veel weten van het arbeidsaanbod, maar eigenlijk maar weinig van de vraag naar arbeid en de verwachte ontwikkeling daarvan. Meer kennis over de toekomstige arbeidsvraag, bijvoorbeeld door scenariostudies, is nodig om beter voorbereid te zijn op veranderingen in de economie.

Meer mensen moeten aan het werk. Het verhogen van de arbeidsparticipatie dient 4 doelstellingen:

- **De economie blijft groeien:** Werkgevers merken dat de toenemende internationale concurrentie draait om inzetbaarheid van mensen. Het gaat daarbij zowel om kwantiteit (zijn er genoeg mensen die het werk kunnen doen?) als kwaliteit (zijn ze voldoende in staat om het werk te doen?). Als we niet kunnen voorzien in voldoende goed opgeleide mensen, loopt de economie vast. Bedrijven zullen meer arbeid verplaatsen naar het buitenland. Bedrijven die dat niet kunnen, zullen in alle opzichten achterblijven. Daarmee verliezen we banen, inkomen en onze concurrentiepositie.
- **Publieke dienstverlening op niveau:** We komen nu al mensen tekort in het onderwijs en de zorg. En dat tekort zal sterk toenemen. In de periode tot 2020 zijn in de zorg een half miljoen mensen extra nodig. Het onderwijs heeft meer dan een kwart miljoen mensen nodig om de hoge uitstroom van leraren op te vangen. Extra participatie is hard nodig om de beschikbaarheid en kwaliteit van deze voorzieningen op peil te houden.
- **Geen concentraties van inactiviteit** Ook als de vraag naar arbeid groter is dan het aanbod, zullen werkloosheid en inactiviteit blijven bestaan. Dit treft mensen hard en concentreert zich nu bij specifieke groepen. De werkloosheid onder allochtone jongeren is bijna dubbel zo hoog als onder autochtone jongeren. Werkloosheidspercentages lopen ook enorm uiteen tussen buurten en steden. Deze vorm van uitsluiting is maatschappelijk onaanvaardbaar. Talenten, ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt, moeten we ontwikkelen en benutten.
- **AOW en sociale voorzieningen betaalbaar:** Om het sociale karakter van Nederland te behouden, moeten we meer mensen aan het werk krijgen. Op dit moment dragen 10 werkenden de kosten voor twee 65-plussers. In 2040 moeten die kosten worden gedragen door vijf werkenden. Er komt dan veel minder geld binnen voor de AOW, zorg en andere sociale voorzieningen, terwijl de kosten blijven stijgen vanwege het toenemend aantal ouderen.

Iedereen is nodig en dat biedt kansen. We hebben de komende decennia iedereen nodig. Dat biedt kansen om grote groepen mensen die nu niet of te beperkt meedoen, aan de slag te krijgen. Denk aan vrouwen, allochtonen en laaggeschoolden, maar ook aan arbeidsgehandicapten die met een kleine aanpassing op een werkplek prima inzetbaar zijn. De groeiende vraag naar arbeid geeft ons de kans en de noodzaak om het talent van ieder mens te ontwikkelen.

Een andere houding ten aanzien van werk. We hebben iedereen nodig, maar iedereen moet ook meedoen. Deze nieuwe situatie op de arbeidsmarkt vereist een andere houding ten aanzien van werk, een andere cultuur. We zijn toe aan een herwaardering van werk. Werk doet ertoe en werk is een belangrijke bron van sociale contacten, zelfrespect en zelfvertrouwen. Werk draagt bovendien bij aan de integratie van allochtonen en is goed voor de sociale samenhang. Bij die cultuurverandering hoort een andere kijk op werk:

- Werknemers zijn in staat en bereid hun competenties aan te passen. Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn vanzelfsprekend.
- Scholing en inzetbaarheid vormen een onmisbaar onderdeel van het arbeidscontract en de overheid loopt daarin voorop.
- Iedereen accepteert dat tegenover het recht op loon of uitkering de plicht staat je te scholen of te participeren. Vrijblijvendheid is niet langer een optie.
- Werkgevers spannen zich in om de talenten van ouderen, vrouwen en allochtonen meer te benutten en mensen met een lichamelijke of andere beperking kansen te bieden.
- Iedere werkgever investeert in mensen om in de concurrentiestrijd overeind te blijven.
- Werkgevers bieden al hun werknemers aantrekkelijke en passende werk- en bedrijfstijden en goede loopbaanmogelijkheden.

2. Waarom het nu niet (altijd) werkt

Vijf knelpunten in de huidige arbeidsmarkt staan een hogere arbeidsparticipatie in de weg:

1. Een groep van 900.000 mensen staat onvrijwillig langs de kant. Het gaat om mensen die willen en kunnen werken: mensen in de WW, de bijstand en arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar ook een groep van circa 450.000 mensen zonder uitkering. Al deze mensen komen nu om uiteenlopende redenen moeilijk aan het werk. Ze hebben een te lage of geen opleiding, missen arbeidsritme of hebben een arbeidshandicap waardoor ze aangepast werk moeten doen. In sommige gevallen is sprake van discriminatie. Soms speelt ook gebrek aan motivatie een rol, al dan niet omdat werkzoekenden die gaan werken daar soms nauwelijks op vooruitgaan. De inspanningen om deze 900.000 mensen aan het werk te krijgen, zijn te vrijblijvend.

2. We werken veel in (kleine) deeltijdbanen. Veel werknemers, vooral vrouwen met en zonder kinderen, werken in deeltijd; vier van de vijf vrouwen, tegenover één op de vijf mannen. In veel gevallen gaat het bovendien om kleine deeltijdbanen. Deeltijdwerk is nuttig om arbeid en vrije tijd te combineren en past goed bij de Nederlandse visie op opvoeden. Maar vrouwen blijven te lang werken in kleine deeltijdbanen, ook als de kinderen ouder zijn. Gevolg is dat Nederland in vergelijking met andere landen minder uren werkt. Werktijden, loopbanen en de organisatie van werk zijn niet afgestemd op de behoeften en de carrières van vrouwen.

3. De arbeidsmarkt voor ouderen zit op slot. De arbeidsmarkt voor ouderen (55+) werkt niet. Ouderen zijn onvoldoende inzetbaar en treden te vaak vroeg uit. Ter illustratie: van alle 55-plussers die in de WW terechtkomen, vindt slechts 14 procent binnen één jaar weer werk. Ook neemt de arbeidsmobiliteit met het stijgen van de jaren sterk af. Oudere werknemers veranderen veel minder vaak van baan of functie, waardoor zij minder leren. Dat is slecht voor hun inzetbaarheid. Het resultaat is dat van alle werknemers tussen de 60 en 64 jaar er maar een op de drie werkt.

4. Het onderwijs sluit onvoldoende aan op de arbeidsmarkt. Een goede opleiding vergroot de kans op werk. We laten bij het onderwijs echter behoorlijke steken vallen en dat is slecht voor de participatie. Kern van het probleem is dat het (beroeps)onderwijs onvoldoende aansluit op de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat de schooluitval onacceptabel hoog is. Liefst een op de acht jongeren verlaat hun opleiding zonder startkwalificatie, dus zonder een opleiding waarmee zij op arbeidsmarkt terecht kunnen. Terwijl werkgevers grote behoefte hebben aan goed geschoold personeel. Een ander signaal dat het onderwijs steken laat vallen, is het schokkende feit dat we in Nederland 1,5 miljoen laaggeletterden hebben. Zij hebben nauwelijks toegang tot de arbeidsmarkt.

5. De inzetbaarheid schiet tekort. De komende jaren gaat het om aanpassingsvermogen en het zo goed mogelijk inzetten van de krimpende beroepsbevolking door verhoging van de arbeidsproductiviteit. Daarvoor moeten we meer investeren in inzetbaarheid. Dat geldt vooral voor laagopgeleiden en oudere werknemers, de groepen waar het grote onbenutte arbeidspotentieel zich concentreert. Dit duidt op een structureel probleem op de Nederlandse arbeidsmarkt: vaste medewerkers zijn te vast en flexibele medewerkers (flexwerkers en ZZP'ers) zijn te los. Voor beide groepen geldt dat er nu te weinig wordt geïnvesteerd in inzetbaarheid. De vaste medewerkers hebben te weinig stimulans om inzetbaar te blijven en nieuwe uitdagingen aan te gaan. Zij zitten goed en zijn zeker van hun positie. Bij flexibele werknemers hebben werkgevers geen belang om in hun inzetbaarheid te investeren. Deze onevenwichtigheid schaadt de motivatie en productiviteit van onze beroepsbevolking.

3. Handreiking voor een toekomst die werkt

Drie sporen naar een duurzaam hogere arbeidsdeelname.

De Commissie adviseert zo snel mogelijk alles op alles te zetten om meer mensen aan het werk te krijgen en toekomstgericht te investeren in duurzame inzetbaarheid. We onderscheiden drie samenhangende sporen.

Eerste spoor: Zo snel mogelijk meer mensen aan het werk

We investeren fors in de ondersteuning van mensen bij het vinden van werk en maken het met concrete maatregelen aantrekkelijker en beter mogelijk om langer en meer uren te werken.

Tweede spoor: Werkzekerheid voor iedereen

In het tweede spoor verbeteren we het functioneren van de arbeidsmarkt. Dit doen we op drie manieren: door 1) alle werknemers een **Werkbudget** te geven om hun inzetbaarheid op peil te houden 2) de WW om te vormen tot een **Werkverzekering** die werkgevers en werknemers stimuleert om werkloosheid te voorkomen en 3) de verantwoordelijkheid en het financiële risico voor de reïntegratie van mensen die moeilijk aan het werk komen bij één partij te beleggen.

Derde spoor: Duurzame arbeidsparticipatie

Via het derde spoor maken we het mogelijk en aantrekkelijk dat mensen geleidelijk langer doorwerken na hun vijftenzestigste. Het ophogen van de pensioenleeftijd in lijn met de levensverwachting is de meest effectieve en sociale manier om de participatie te verhogen en tegelijkertijd de overheidsfinanciën te versterken en collectieve voorzieningen te waarborgen.

Met de maatregelen in het eerste spoor kan direct worden begonnen. Daarmee is het aan het werk helpen van 2x200.000 mensen realiseerbaar en ligt 80 procent arbeidsparticipatie binnen bereik. Om de 80 procent arbeidsparticipatie structureel te behouden is meer nodig. Daarover gaan het tweede en derde spoor. Deze sporen vragen om een politiekmaatschappelijke discussie. Dat betekent niet dat we kunnen wachten. Integendeel. De discussie moet NU op gang komen om tijdig de nieuwe werking van de arbeidsmarkt gereed te hebben voor de fundamentele verandering waar Nederland voor staat.

4. Eerste spoor: Zo snel mogelijk meer mensen aan het werk

Om zo snel mogelijk meer mensen aan het werk te krijgen, doet de Commissie op vijf terreinen voorstellen:

1. Verbeter de uitvoering van reïntegratie
2. Stimuleer meer uren werken door werknemers in deeltijd
3. Stimuleer werken tot de AOW-leeftijd
4. Verbeter de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt
5. Verhoog de inzetbaarheid.

1. Verbeter de uitvoering van reïntegratie

Op dit moment hebben bijna een miljoen mensen die kunnen en willen werken geen baan. Tenminste een derde van hen – ruim 300.000 mensen – willen we in de komende acht jaar extra aan het werk helpen. Dit komt bovenop de 100.000 mensen uit de Participatietop-afspraken met de VNG. Een stevige opgave, maar de Commissie is ervan overtuigd dat het kan. We zetten de instrumenten effectiever in en maken een einde aan de vrijblijvendheid, zowel voor uitkeringsgerechtigden als voor uitvoerders. Om deze 300.000 mensen extra aan het werk te helpen, doen we voorstellen, gericht op uitvoeringsinstellingen, werkgevers en uitkeringsgerechtigden. De belangrijkste maatregelen zijn:

- **De kracht van de regio wordt benut.** De mogelijkheden om meer mensen aan de slag te krijgen, liggen in de regio. Gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties, CWI-UWV en uitzendbureaus moeten in regionaal verband bindende resultaatsafspraken maken waar zij op afgerekend worden. Voor de regionale afspraken komt er een landelijke ‘gereedchapskist’ en een taskforce om projecten en initiatieven aan te jagen.
- **We maken het aantrekkelijker voor werkgevers om langdurig werkzoekenden in dienst te nemen.** Door een tijdelijke loonkostensubsidie voor langdurig werklozen en een no-riskpolis voor ziekte wordt het voor werkgevers makkelijker om langdurig werkzoekende aan te nemen.
- **Geen vrijblijvendheid voor uitkeringsgerechtigden en een financiële prikkel.** Er komt een participatieplicht voor alle mensen die een halfjaar een uitkering hebben (in de WWB per direct). Iedereen kan op die manier worden ingeschakeld in werk- of sociale activering. UWV en gemeenten worden intensiever en meer stringent aangesproken op een ruimer gebruik van de mogelijkheden om zo nodig sancties toe te passen. Door de introductie en verdere verhoging van de inkomensafhankelijke arbeidskorting gaat werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer lonen.

2. Stimuleer meer uren werken door werknemers in deeltijd

Maak het aantrekkelijk en mogelijk voor werknemers die nu in deeltijd werken om meer uren in de week te werken. Het effect van meer uren werken is aanzienlijk: in totaal werken er 2,7 miljoen vrouwen in deeltijd. Als zij allemaal vijf uur per week meer zouden gaan werken gedurende 40 weken stijgt de participatie met 4 procent.

De belangrijkste voorstellen gericht op werknemers, werkgevers en overheid zijn:

- **Voor deeltijdwerkers gaat het lonen om meer uren te werken.** De marginale druk op het tweede inkomen gaat omlaag. Met het oog daarop worden heffingskortingen aangepast. We schaffen de overdraagbare heffingskorting ook voor mensen met jonge kinderen af, de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor gezinnen met kinderen wordt verhoogd en uitgebouwd naar gezinnen zonder kinderen. Tot slot wordt de kinderopvangtoeslag uitsluitend afhankelijk van het inkomen van de meest verdienende partner in plaats van het totale gezinsinkomen.
- **Werkgevers bieden meer mogelijkheden om flexibel te werken.** Werkgevers tonen meer flexibiliteit en aanpassingsvermogen door banen aan te bieden die passen binnen schooltijden, of door ruimere bedrijfstijden in te voeren, zodat meer ruimte ontstaat voor het indelen van de werkweek. De overheid neemt het voortouw bij het aanbieden van flexibele werktijden.
- **Voorzieningen voor voor- en naschoolse opvang worden aanzienlijk beter.** Er komt een landelijk dekkend netwerk van brede scholen, die van 7.00 uur tot 19.00 uur open zijn. Dit naar ‘Zweeds model’.

3. Stimuleer werken tot de AOW-leeftijd

De komende jaren moet de participatie van ouderen verder omhoog. Nog steeds werkt slechts één op de drie mensen tussen de 60 en 65 jaar. Doorwerken tot de AOW-leeftijd moet weer de norm worden. We doen voorstellen gericht op werknemers, werkgevers en sociale partners.

- **Voor werknemers wordt langer werken financieel aantrekkelijker en beter mogelijk.** De arbeidskorting voor ouderen wordt substantieel verhoogd waardoor zij minder belasting gaan betalen als ze doorwerken (doorwerkbonus). Verder krijgen werknemers de mogelijkheid opgespaarde levensloop-tegoeden ook na hun vijfenzestigste jaar in te zetten.
- **Voor werkgevers verhogen we de premievrijstelling voor socialezekerheidspremies.** Werkgevers die ouderen in dienst nemen, krijgen een verhoging van de premievrijstelling voor socialezekerheidspremies. Hiermee wordt het voor werkgevers aantrekkelijker om oudere werklozen in dienst nemen.
- **Sociale partners doen meer aan geleidelijke afbouw.** We doen een oproep aan sociale partners om de bestaande mogelijkheden voor geleidelijke afbouw van de werkduur beter te benutten. Een beter leeftijd- en loopbaanbewust personeelsbeleid speelt in op de veranderende wensen en mogelijkheden van werknemers.

4. Verbeter de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

School en werk moeten beter op elkaar worden afgestemd. De belangrijkste voorstellen zijn:

- **Er komt een intensieve samenwerking tussen VMBO en bedrijfsleven.** Hierdoor komt leren in de praktijk weer terug. Binnen het VMBO worden naast een intersectorale leerweg ook vakschoolvarianten voor tekortsectoren opgezet. Het imago van de praktijkschool voor leerlingen met leerproblemen verbetert. Als leerlingen hun keuzemoment kunnen bepalen en kunnen leren wat in de praktijk nodig is, zullen zij beter kiezen en sneller werk vinden dat aansluit bij hun wensen.
- **Betere aansluiting binnen het beroepsonderwijs.** Er komen doorlopende leerlijnen van VMBO naar MBO, waardoor de uitval uit het beroepsonderwijs afneemt.
- **Open bestel voor het beroepsonderwijs.** Er komt ruimte voor (publiek-)private initiatieven en bekostiging op basis van diploma's en arbeidsmarktkansen van afgestudeerden.

5. Verhoog de inzetbaarheid

Om de inzetbaarheid te verhogen doen we een serie voorstellen gericht op de werkgevers/werknemers, het onderwijs en uitvoeringsinstellingen. De belangrijkste voorstellen zijn:

- **Digitaal e-portfolio.** De hele beroepsbevolking krijgt het recht op een digitaal e-portfolio, een elektronisch overzicht van competenties, diploma's, ervaring en certificaten voor Elders Verworven Competenties (EVC). Daardoor ontstaat meer inzicht in de eigen arbeidsmarktpositie en loopbaanmogelijkheden en de eventuele noodzaak van verdere training.
- **Periodieke talentverkenning.** We introduceren talentverkenning en EVC-procedures op grote schaal. Waarbij de mogelijkheden van het e-portfolio optimaal worden gebruikt. Het recht op periodieke verkenning van verworven competenties en het recht op EVC-toetsing wordt opgenomen in CAO's met dwingende afspraken over een inspanningsverplichting voor werknemers om zich te scholen.
- **Financiële stimulansen.** De drempel voor de fiscale scholingsaftrek wordt verlaagd, zodat mensen een groter deel van hun scholingsuitgaven kunnen aftrekken.

Naar 80% arbeidsparticipatie

De Commissie verwacht dat door de reïntegratiemaatregelen 300.000 werkzoekenden aan het werk komen. Samen met de maatregelen rond onderwijs en arbeidsmarkt, deeltijders en ouderen zal het eerste spoor het mogelijk maken om richting 80% arbeidsparticipatie te bewegen.

Op de korte termijn investeren we in het zo snel mogelijk aan het werk helpen van mensen die nu nog niet werken. Het kabinet zal moeten bezien hoe per saldo investeringen en lastenverlichting kunnen worden ingepast in de begrotingen voor de komende jaren. De Commissie stelt voor om een deel van de structurele opbrengst van fiscalisering van de AOW (zie spoor 3) te benutten voor de doorwerkbonus.

Op de lange termijn is vooral van belang of er ook dekking wordt gevonden voor de stijgende, vergrijzingerelateerde uitgaven. De combinatie van het verhogen van de AOW- en pensioenleeftijd uit het derde spoor en de fiscalisering van de AOW dragen daar op lange termijn aan bij (zie spoor 3). De Commissie acht voorts een hervorming van de woningmarkt, waaronder een herziening van de overdrachtsbelasting, de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag relevant voor zowel financiering van lagere lasten op arbeid als voor verdere stimulering van de mobiliteit en participatie op de arbeidsmarkt. Zie ook de bredere agenda op pagina 15.

5. Tweede spoor: Werkzekerheid voor iedereen

De Nederlandse arbeidsmarkt verandert fundamenteel van karakter. De vraag overtreft het aanbod zowel kwantitatief als kwalitatief. We hebben meer mensen en beter inzetbare mensen nodig. Dat vergt een andere inrichting van de arbeidsmarkt. De komende decennia moeten we daarom aansturen op inzetbaarheid en werkzekerheid. Met het oog daarop doen we voorstellen voor:

1. De introductie van een **Werkbudget** voor iedereen
2. De omvorming van de WW tot een **Werkverzekering**
3. Het leggen van de verantwoordelijkheid voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie bij één partij.

De nadruk ligt op het voorkomen van werkloosheid. Investerings in inzetbaarheid staan centraal met als doel het bieden van werkzekerheid.

Geleidelijke overgang. De Commissie bepleit een geleidelijke overgang naar dit nieuwe stelsel, waarin de kosten voor werkgevers gelijk blijven, en voor de werknemers oude rechten en nieuwe zekerheden geleidelijk in elkaar overvloeien.

1. Werkbudget: inzetbaarheid op peil door een Werkbudget voor iedereen

Het Werkbudget is een persoonsgebonden, zelf te besteden budget voor iedereen. Het is gekoppeld aan de persoon en niet aan de baan. Het Werkbudget geeft mensen de mogelijkheid en nodigt hen uit om regie te nemen over hun eigen werk en leven. Dat maakt hen minder afhankelijk van een specifieke werkgever of baan en biedt werkzekerheid. Iedereen krijgt een Werkbudget, zowel vaste als flexibele krachten.

- **Werkbudget inzetbaar voor werk en inkomen.** Dit Werkbudget is bedoeld om werknemers te laten investeren in inzetbaarheid of inkomensaanvulling. Bij inzetbaarheid denken we aan de ontwikkeling van eigen kennis, vaardigheden en competenties. Inkomensaanvulling is aan de orde als een werknemer met deeltijdpensioen gaat, een minder belastende functie aanvaardt of tussen twee banen in zit. Ook bij tijdelijk inkomensverlies door zorgtaken of het starten van een eigen bedrijf is het Werkbudget beschikbaar.
- **Iedereen betaalt mee.** Alle partijen betalen mee aan de financiering van het Werkbudget: werkgevers, werknemers, sociale partners en de overheid. Dat is logisch, iedereen heeft immers belang bij een goede inzetbaarheid van werknemers.

Tabel 1. Bijdragen en mogelijke financiële ruimte voor het Werkbudget

	Werkgevers	Werknemers	Sociale partners	Overheid
Bijdrage	Vaste wettelijke bijdrage	Vrijwillige bijdrage	Vrijwillige afspraken over bijdragen	Fiscaal faciliteren
Mogelijke financiële ruimte uit hoofde van:	<ul style="list-style-type: none"> • Lagere pensioenpremie's door langer doorwerken • Verlaging socialepremie's door Werkverzekering • Minder kosten ontslagvergoedingen • Werkgeversstortingen in de levensloopregeling 	<ul style="list-style-type: none"> • ADV dagen, tijdelijk loon, prestatietoelagen, winstuitkeringen, eindejaarsuitkeringen en overwerk • Andere bronnen 	<ul style="list-style-type: none"> • O&O-fondsen en andere scholingsmiddelen • Andere bronnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Middelen voor de Levensloopregeling en het spaarloon • Extra belastinginkomsten als gevolg van de verminderde aftrek van pensioenpremie's • Reïntegratiemiddelen • Andere bronnen

Belangrijk uitgangspunt bij het Werkbudget en de Werkverzekering is kostenneutraliteit. Werkgevers mogen niet geconfronteerd worden met extra kosten doordat loonkosten of administratieve lasten stijgen.

2. Werkverzekering: omvormen WW tot Werkverzekering

Met de Werkverzekering krijgen werkgevers een financieel belang om werkloosheid te voorkomen. De Werkverzekering bestaat uit drie fasen, die gezamenlijk korter duren dan de huidige WW. De opbouw is afhankelijk van arbeidsverleden en dienstverband van de betrokken werknemer. Het gaat om:

- **Een transferperiode van maximaal zes maanden**, waarin de werkgever een plicht tot loondoorbetaling heeft en verantwoordelijk is voor de reïntegratie van de werknemer. Na de transferperiode vindt een poortwachertoets plaats om na te gaan of werkgever en werknemer zich voldoende hebben ingespannen om weer werk te vinden.
- **Een sectorgefinancierde periode van zes maanden**. De verantwoordelijkheid voor de reïntegratie gaat over naar de LWI's, maar de sociale partners in de sector kunnen ook afspreken de uitvoering elders te beleggen.
- **Een periode van nader te bepalen duur met een Voorziening voor Werk en Inkomen** die net als de tweede fase uitgevoerd wordt door het LWI, terwijl de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt. De uitkeringshoogte in de Voorziening voor Werk en Inkomen daalt geleidelijk, zodat Werkverzekering en Bijstand in elkaar overlopen. Dit geeft werkzoekenden een extra stimulans om werk te aanvaarden.

Het hele stelsel is erop gericht inactiviteit te vermijden. De combinatie van een persoonsgebonden Werkbudget en een activerende Werkverzekering zorgt ervoor dat alle partijen een stimulans krijgen en over de benodigde instrumenten beschikken. Hierdoor worden op termijn belangrijke elementen van het huidige systeem van ontslagregulering overbodig. Uiteraard blijven bescherming van de werknemer tegen onrechtmatig ontslag bestaan. Sociale partners maken afspraken over collectief ontslag, bijvoorbeeld in sociale plannen.

3. Eén partij financieel verantwoordelijk voor reïntegratie

In spoor 1 stellen we voor om op regionaal niveau bindende afspraken te maken over het aan werk helpen van werkzoekenden. In het verlengde daarvan stellen we voor om het financiële risico van de reïntegratie en uitkering voor langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en Wajongers bij één partij te beleggen. Door het financiële risico te beleggen op het niveau van het LWI, krijgen gemeenten de financiële verantwoordelijkheid voor alle groepen met een afstand tot de arbeids-

markt. Hierdoor kan het reïntegratiebeleid aan eenduidigheid winnen. Bovendien benutten we dan de goede ervaringen met de Wet werk en bijstand. Voor kleinere gemeenten is het goed mogelijk om risico's te delen en gezamenlijk expertise in de uitvoering op te bouwen.

4. Invoering

De Commissie is zich ervan bewust dat de invoering van een dergelijk stelsel complex is. Het vergt uitwerking en maatschappelijke en politieke discussie. De Commissie wijst op vier vraagstukken die zij zeer belangrijk acht bij de nadere uitwerking van de voorstellen:

Uitvoering door het MKB. In Nederland werken veel mensen bij kleine tot zeer kleine bedrijven. Ook deze bedrijven hebben goed inzetbare mensen nodig en moeten aantrekkelijk blijven als werkgever. Daarom zal ook het MKB baat hebben bij de voorstellen. De uitvoering van de voorstellen mag echter geen zware belasting vormen voor kleine bedrijven. Het Werkbudget en de Werkverzekering mogen niet leiden tot een stijging van de loonkosten of de administratieve lasten. We zien goede mogelijkheden om in de uitwerking van het tweede spoor MKB-bedrijven te ontzien zonder ze de voordelen van de voorstellen te onthouden. We denken aan:

- Beperking van het risico van loondoorbetaling, bijvoorbeeld door deze betaling te maximeren als een percentage van de loonsom
- Het sectoraal delen van de risico's in de transferperiode van de Werkverzekering
- Compensatie via andere regelingen, zoals minder loondoorbetaling bij ziekte.

Inzetbaarheid ZZP'ers. Het aantal zelfstandigen zonder personeel is al jaren de snelst stijgende groep in de arbeidsmarkt. In 2006 was de groei maar liefst bijna 8 procent. In sommige sectoren zoals de bouw en de agrarische sector is de groei nog hoger. Omdat ZZP'ers geen werknemers zijn moeten zij het op peil houden van hun inzetbaarheid zelf regelen. Als het Werkbudget en de Werkverzekering niet ten goede komen aan de ZZP'ers valt een steeds groter wordend deel van de arbeidsmarkt buiten de werking van de voorstellen in spoor 2. Dat is ongewenst. De Commissie stelt daarom het Werkbudget ook open voor zelfstandigen. Het Werkbudget kan worden behouden bij de overgang van werknemer naar ZZP'er en omgekeerd. Bovendien krijgen ZZP'ers toegang tot de Voorziening voor werk en inkomen.

Alle werknemers moeten met het Werkbudget uit de voeten kunnen. Belangrijk bij het Werkbudget is dat alle werknemers er goed mee uit de voeten kunnen. In het nieuwe stelsel moeten werknemers individuele keuzen maken over werktijden, opleiding, baantransities, loopbaan en het Werkbudget. De vakbeweging kan daar tenminste op twee manieren een rol spelen. Ten eerste door afspraken te maken over collectieve sociale kaders voor het Werkbudget. Ten tweede kan zij individuele leden ondersteunen bij het gebruiken van het Werkbudget.

Positie laagopgeleiden. Laagopgeleide mensen met veelal lage inkomens wisselen vaak van baan, beginnen vroeger in hun leven met werken en hebben nu een grotere kans om op een uitkering aangewezen te raken. Het nieuwe stelsel en met name het Werkbudget moet zodanig worden ingericht dat het ook deze groep zekerheid biedt.

6. Derde spoor: Duurzame arbeidsparticipatie

Duurzame arbeidsparticipatie en een financieel gezonde en sociale samenleving bereiken we door 1) de AOW- en pensioenleeftijd geleidelijk te verhogen en 2) door vanaf 2011 de AOW geleidelijk te fiscaliseren.

1. Geleidelijk verhogen AOW- en de pensioenleeftijd

In het eerste spoor hebben we voorstellen gedaan die ertoe moeten leiden dat werknemers tot hun vijftenzestigste kunnen blijven werken. Met de voorstellen in het tweede spoor zetten we in op inzetbaarheid. In het verlengde van de eerste twee sporen stellen wij in het derde spoor voor om uiterlijk in

2016 te beginnen met de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting door de AOW-leeftijd met één maand per jaar te verhogen. In 2040 is de pensioenleeftijd dan 67. Veel andere landen hebben de afgelopen jaren soortgelijke veranderingen doorgevoerd. In Zweden, Noorwegen en Denemarken is het pensioen al afhankelijk van de levensverwachting. Maar ook in landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is recent de pensioenleeftijd verhoogd. Ook in Nederland is dit mogelijk en nodig.

Langer werken is mogelijk door de hogere levensverwachting en de investeringen in inzetbaarheid.

Langer werken is in de toekomst mogelijk doordat we ouder worden. We leven langer, blijven langer gezond en zijn, ook door de organisatie en techniek van het werk, steeds beter in staat langer door te werken. Bovendien gaan we meer en langer investeren in werknemers. Door het Werkbudget en de Werkverzekering gaat de arbeidsmarkt voor ouderen beter werken: de vitale ouderen worden langer inzetbaar en wisselen vaker van baan. Een meer inzetbare, gezonde beroepsbevolking kan langer doorwerken. In combinatie met een cultuurverandering ten aanzien van werk, zal dat ook als vanzelfsprekender worden ervaren.

Doorwerken na het vijftenzestigste jaar is nodig om drie redenen:

- Het levert een belangrijke bijdrage aan participatie. Verhoging van de AOW en de pensioenleeftijd is verreweg de meest effectieve maatregel om de participatie te verhogen.
- Het is goed voor een financieel gezonde en sociale samenleving. Doordat mensen geleidelijk langer gaan werken, nemen de belastinginkomsten toe en doordat ze later AOW krijgen, dalen de uitgaven. Het mes snijdt dus aan twee kanten.
- Het dekt de stortingen in het Werkbudget. Door verhoging van de pensioenleeftijd krijgen werkgevers financiële ruimte om de stortingen in het Werkbudget kostenneutraal te financieren. Werknemers werken langer door om een pensioen van zeventig procent van hun laatstverdiende loon op te bouwen. We sparen dus niet voor inactiviteit, maar investeren in inzetbaarheid. We gaan van nazorg naar voorzorg.

Zware beroepen. De Commissie meent dat zware en 'slijtende' beroepen speciale aandacht verdienen in de discussie over de stijging van de AOW en pensioenleeftijd. Bijvoorbeeld door voor hen een aangepast uitkeringsregime te creëren.

2. Fiscalisering AOW

De AOW wordt vanaf 2011 geleidelijk gefiscaliseerd waarbij mensen die voor 1946 zijn geboren zijn uitgezonderd. Dit draagt bij aan duurzame overheidsfinanciën en een houdbare verzorgingsstaat. Door de geleidelijke opbouw van de fiscalisering van de AOW kunnen ouderen die langer doorwerken de extra lasten in de eerste jaren geheel terugverdienen via de doorwerkbonus.

7. Een bredere agenda voor de toekomst

De Commissie heeft in dit rapport een beeld geschetst van haar visie op de arbeidsmarkt van nu en in de toekomst en voorstellen gedaan om de participatie structureel te verhogen. De Commissie heeft daarnaast een bredere agenda voor de toekomst geïdentificeerd, die er aan bijdraagt dat het bereiken van een structureel hogere en duurzame arbeidsparticipatie vanuit andere beleidsterreinen wordt ondersteund. Daarbij gaat het om het op participatie richten van de Woningmarkt en het fiscale stelsel, om het benutten van talenten in het hoger onderwijs en het belang van leerrechten. Voorts om de positie van zelfstandigen zonder personeel (ZZP) en de premiesystematiek van de collectieve pensioenen. Ook het belang van mobiliteit en een goede fysieke infrastructuur, kennismigranten en tot slot de relatie tussen arbeidsmarkt en gezondheidssituatie zijn thema's die relevant zijn voor participatie.

8. Urgentie is nodig voor een toekomst die werkt

Nederland staat aan de vooravond van een fundamenteel andere arbeidsmarkt.

De komende decennia hebben we meer banen en minder mensen. We hebben iedereen nodig en moeten zorgen dat iedereen mee doet.

Als we de economie in Nederland sterk en concurrerend, de publieke dienstverlening draaiende en ons krachtige sociale stelsel betaalbaar willen houden, dan is het urgent nodig dat met de voorstellen uit dit Advies daadkrachtig aan het werk wordt gegaan.

De Commissie roept het Kabinet, de werkgevers en de werknemers op zich te doordringen van de fundamentele veranderingen die kansen voor alle mensen bieden.



Naar een toekomst die werkt

Advies Commissie Arbeidsparticipatie



Inleiding

In december 2007 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Commissie Arbeidsparticipatie ingesteld om het kabinet te adviseren over maatregelen om de arbeidsparticipatie structureel te verhogen. Voor u ligt het advies van de Commissie.

Uit de taakopdracht van de Commissie Arbeidsparticipatie:

“De Commissie zal aan de Minister voorstellen formuleren over maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie alsook over maatregelen die ertoe leiden dat mensen meer uren gaan werken. De Commissie zal zonder beperkingen onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie in Nederland structureel te verhogen tot 80% conform de kabinetsdoelstelling. De Commissie zal voorstellen doen voor zowel de korte termijn als voor de lange termijn. De Commissie zal ook voorstellen doen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt met het oog op verbetering van de kwalitatieve matching.”

“Nederland wordt in de komende jaren geconfronteerd met ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkt. Door vergrijzing en ontgroening zal er een tekort aan arbeidsaanbod ontstaan, zowel kwantitatief als kwalitatief. De SER adviseert unaniem in het MLT-advies van 2006 dat de arbeidsparticipatie op een niveau van 80% gebracht moet worden om de voorzieningen van de verzorgingsstaat te waarborgen. Tijdens de Participatietop van 27 juni 2007 hebben het kabinet en de Stichting van de Arbeid aangegeven tot 2011 een substantiële stap in die richting te willen zetten. Boven op de te verwachten groei van de participatie houdt het bereiken van het niveau van 80% in dat tot 2016 ongeveer 400.000 mensen extra op de reguliere arbeidsmarkt moeten worden ingeschakeld.”

De Commissie heeft in een relatief kort tijdsbestek antwoorden geformuleerd op de structurele uitdagingen voor de arbeidsmarkt van de 21e eeuw. Een arbeidsmarkt die naar mening van de Commissie van fundamenteel andere aard is dan de huidige. De arbeidsmarkt vraagt om nieuwe antwoorden en om een nieuwe houding van alle actoren op die arbeidsmarkt. Een nieuwe houding van werkgevers en van werknemers, maar ook van overheid en alle uitvoeringsorganisaties. Vanuit de overtuiging dat de toekomst meer kansen dan bedreigingen biedt, legt de Commissie een nieuw perspectief neer. Gegeven de beperkte tijd die de Commissie hiervoor gekregen heeft, vraagt veel hiervan om nadere uitwerking en detaillering. Naar het oordeel van de Commissie is de urgentie daar en is het aan de politiek om samen met sociale partners, rekening houdend met die urgentie, de lijnen voor de toekomst helder en daadkrachtig uit te zetten.

Opzet van het rapport

De Commissie schetst in hoofdstuk 1 van het rapport de urgentie om het hoofd te bieden aan de groeiende tekorten op de arbeidsmarkt waardoor bedrijven steeds minder in hun personeelsbehoefte kunnen voorzien. Hoopvol is dat er tegelijkertijd grote groepen mensen zijn die nu niet of slechts beperkt actief zijn op de arbeidsmarkt. De mensen om vacatures te vervullen zijn er. Vervolgens analyseert de Commissie in hoofdstuk 2 de knelpunten op de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 3 ontvouwt de Commissie haar visie op de toekomstige inrichting van het stelsel van arbeidsverhoudingen, sociale zekerheid en re-integratie. Dit hoofdstuk kijkt terug op de eerdere hoofdstukken en vooruit naar de maatregelen in de volgende hoofdstukken en vormt daarmee de kern van het rapport. Vanuit deze visie heeft de Commissie maatregelen geïnventariseerd die snel resultaten kunnen opleveren, en waarmee, mits snel besluitvorming plaatsvindt, 80 procent arbeidsparticipatie in 2016 binnen handbereik komt (zie hoofdstuk 4). Daarnaast heeft de Commissie maatregelen ontwikkeld die een fundamenteeler en structureler karakter hebben en tot doel hebben de participatie ook duurzaam op het hogere niveau te houden, mede tegen de achtergrond van vergrijzing, globalisering en technologische ontwikkelingen. Dit betreft enerzijds maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers en het creëren van werkzekerheid (hoofdstuk 5). Anderzijds maatregelen die aangrijpen bij de noodzaak en de mogelijkheden dat ouderen in de toekomst langer doorwerken (hoofdstuk 6). Deze maatregelen zijn in hun effect gericht op de lange termijn, maar vanwege de voorbereiding en

transitie die deze maatregelen vereisen, is een snelle start en besluit-vorming gewenst. De Commissie heeft zich nadrukkelijk geconcentreerd op de problematiek op de arbeidsmarkt. Gaandeweg haar werkzaamheden is zij echter ook op een aantal andere beleidsterreinen gestuit die van belang zijn voor de arbeidsparticipatie in Nederland en waar aanpassingen denkbaar zijn die deze participatie verder ondersteunen. Deze beleidsterreinen worden bij wijze van agendering geschreven in hoofdstuk 7.

Tot slot

De Commissie hecht eraan op te merken dat zij in volledige onafhankelijkheid en relatieve stilte haar werk heeft kunnen doen. Zij heeft dankbaar gebruik kunnen maken van de expertise van mensen uit de praktijk. De Commissie acht met de voltooiing van haar rapport aan haar taakopdracht te hebben voldaan.

De Commissie Arbeidsparticipatie

Peter Bakker, voorzitter van de Raad van Bestuur van post- en expressbedrijf TNT N.V. (Voorzitter)

Lans Bovenberg, wetenschappelijk directeur van Netspar, netwerk voor onderzoek en onderwijs op het gebied van pensioenen en vergrijzing, en hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg

Peter Ester, directeur van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) en hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Tilburg

Rens de Groot, voorzitter van de Raad van Bestuur van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)

Saskia Klosse, hoogleraar Sociaal Recht aan de Universiteit van Maastricht

Jan Willem Oosterwijk, voorzitter van het College van Bestuur van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dominic Schrijer, wethouder van werk, sociale zaken en grotestedenbeleid in Rotterdam

Anton Westerlaken, lid van de Raad van Bestuur van het universitair medisch centrum Erasmus MC in Rotterdam

Hoofdstuk 1: Voorkomen van tekorten op de arbeidsmarkt

1.1 Inleiding

Nederland staat voor een grote uitdagingen op de arbeidsmarkt: een structureel tekort aan menskracht. Dit komt nu al regelmatig naar voren in het nieuws; er is een recordaantal van 240.000 vacatures. Maar de tekorten zijn vooral merkbaar op de werkvloer: bedrijven zijn naarstig op zoek naar nieuwe werknemers en kopen goed gekwalificeerde werknemers bij elkaar weg. Individuele bedrijven lijken veelal nog wel in staat om hun vacatures te vervullen of anderszins een oplossing te vinden. Maar de vraag naar arbeid overstijgt nu al het aanbod.¹ Die krapte zal de komende jaren verder toenemen. Actie is nodig. We realiseren ons nog te weinig dat we in komende jaren alle handen nodig hebben. Nodig om de publieke dienstverlening op peil te houden en om collectieve voorzieningen betaalbaar te houden. Maar ook om te voorkomen dat het onderscheid tussen actieven en niet-actieven groter wordt om de economie draaiende te houden en onze internationale concurrentiepositie veilig te stellen. Het besef van urgentie is nog niet goed doorgedrongen tot politici in Den Haag, tot werkgevers en werknemers op de werkvloer en tot uitvoeringsorganisaties.

De krapte op de arbeidsmarkt is een probleem, maar tegelijkertijd een kans. Een kans om mensen die tot nu toe nog buiten de arbeidsmarkt staan, mee te laten doen. Een kans om kwetsbare groepen beter te integreren in de Nederlandse samenleving. Een kans om meer werkzekerheid te bieden. Een kans om nieuw arbeidsethos te ontwikkelen met goed werkgeverschap (ontwikkel talent en bied flexibiliteit) en goed werknemerschap. Juist nu zijn er ongekende mogelijkheden om ervoor te zorgen dat mensen die willen en kunnen werken die stap ook kunnen maken. Willen we die kans pakken, dan moeten we wel met zijn allen doordrongen zijn van de noodzaak van extra participatie en bereid zijn om na te denken over manieren om dit te realiseren. Dit vraagt veel van politici, van werkgevers en van werknemers. Maar er komt ook veel voor terug. Juist om zaken te behouden (goede publieke dienstverlening en betaalbare collectieve voorzieningen), zullen we de dingen structureel anders moeten aanpakken. Dit zorgt ervoor dat ook komende generaties kunnen genieten van hetzelfde niveau van voorzieningen als wij dat kunnen. Dit zorgt voor sociale cohesie in een land dat werkt en waar het plezierig is om te leven en te wonen.

1.2 Iedereen is nodig

1.2.1 Meer werk, minder mensen

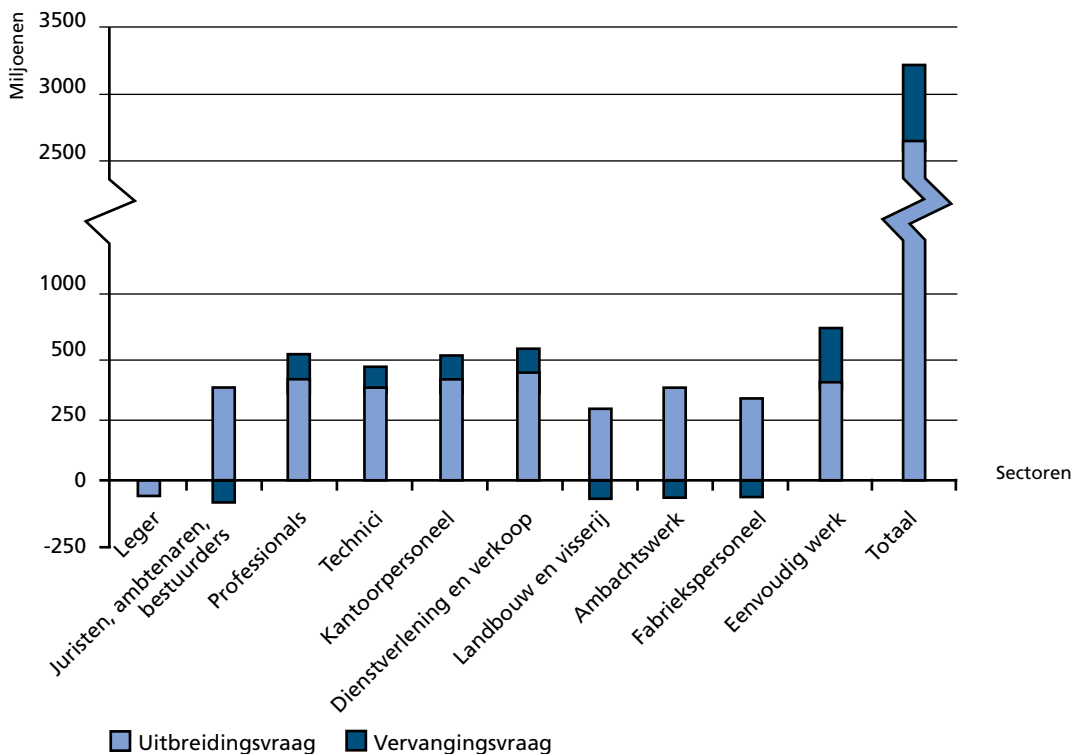
De huidige krapte op de arbeidsmarkt zal de komende jaren fors toenemen. Volgens een EU-studie van Cedefop komen er tot 2015 in totaal 600.000 extra banen bij als gevolg van de groei van de werkgelegenheid². Deze extra banen zijn het saldo van banenverlies in bepaalde sectoren (vooral landbouw en industrie) en groei van de werkgelegenheid in andere sectoren (vooral handel, zakelijke en overige dienstverlening en onderdelen van de collectieve sector).

Maar we hebben de komende jaren véél meer dan 600.000 mensen nodig. Boven op de 600.000 banen komen de banen die vrijkomen als gevolg van pensioen, arbeidsongeschiktheid en tijdelijk stoppen met werk vanwege de zorg voor kinderen of studie. De vervangingsvraag tot 2015 wordt geschat op 2,6 miljoen banen. Per saldo zullen er tot 2015 zodoende 3,2 miljoen baanopeningen (600.000 + 2.600.000) zijn (zie figuur 1.1). Hiervan ontstaan er 1 miljoen als gevolg van baanmobiliteit, 1,6 miljoen als gevolg van vertrek van werknemers (vergrijzing, arbeidsongeschiktheid, zorg voor gezin) en 0,6 miljoen als gevolg van werkgelegenheidsgroei.

¹ Zie ook de recente arbeidsmarktanalyse van de Raad voor Werk en Inkomen, 2008.

² Cedefop, *Future skill needs in Europe. Medium term Forecast*, 2008.

Figuur 1.1 Ruim 3,2 miljoen baanopeningen tot 2015 in Nederland



Bron: Cedefop, *Future skill needs in Europe. Medium term Forecast, 2008.*

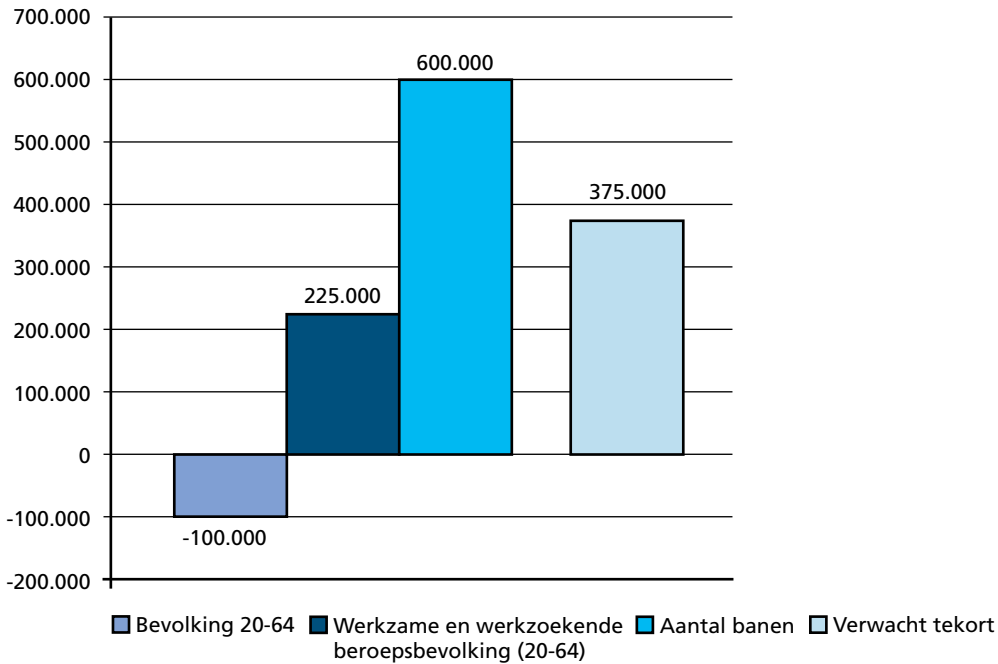
Ook in Nederland zijn er verschillende prognoses gemaakt over de ontwikkeling van de vraag naar arbeid.³ Alle studies wijzen in de richting van toenemende tekorten. Specifiek voor de zorg is de verwachting dat tot 2020 een half miljoen extra mensen nodig zijn (uitbreidingsvraag).⁴ Boven op dit aantal komen dan nog de banen die vrijvallen als gevolg van pensioen (vervangingsvraag). Ook in het onderwijs is de vervangingsvraag als gevolg van de vergrijzing hoog. In de verschillende onderwijssectoren is 32 procent tot soms 52 procent van het personeel 50 jaar of ouder. Dit betekent dat tot 2020 260.000 tot ruim 420.000 werknemers uit de onderwijssector op termijn vervangen zullen moeten worden.

Volgens het Cedefop-onderzoek komen er tot 2015 per saldo 600.000 extra banen bij en is er een vervangingsvraag van in totaal 2,6 miljoen. Maar door instroom van jongeren en uitstroom van ouderen, neemt de potentiële beroepsbevolking per saldo maar met 225.000 personen toe tot 2015. De vervangingsvraag kan dus worden ingevuld, maar slechts een gedeelte van de werkgelegenheidsgroei kan verzilverd worden. Per saldo komen we dus 375.000 personen te kort om alle 600.000 extra banen op te vullen (zie figuur 1.2).

³ CWI, *Arbeidsmarktprognose 2007-2012*, ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2012*, SEOR, *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, CPB, *Vier vergezichten op Nederland*, RVZ, *Advies arbeidsmarkt en zorgvraag, 2006.*

⁴ VWS, *Arbeidsmarktbrief zorg, 2007.*

Figuur 1.2 Verwachte tekorten op de arbeidsmarkt: 375.000 mensen in 2015

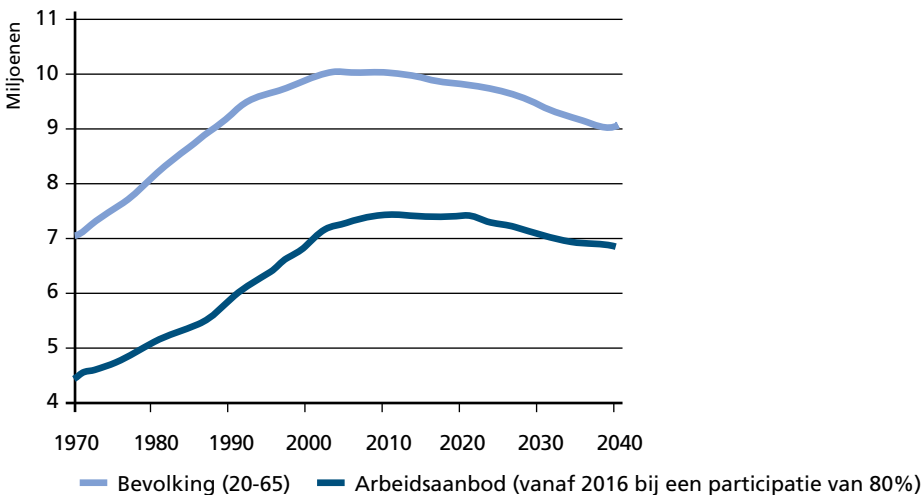


Bron: eigen bewerking op basis van Cedefop (werkgelegenheidsontwikkeling) en CBS (ontwikkeling bevolking).

Krimpende beroepsbevolking: 700.000 mensen te kort in 2040

Met een tekort van 375.000 mensen is er op korte termijn al een groot probleem op de arbeidsmarkt. Vanaf 2010 neemt het aantal mensen dat het werk zou kunnen doen zelfs af. Dit is nieuw. De afgelopen eeuwen is de potentiële beroepsbevolking (de bevolking tussen 20 en 65 jaar) voortdurend toegenomen. Daar komt al op korte termijn verandering in. Door vergrijzing en ontgroening neemt de potentiële beroepsbevolking de komende decennia met bijna een miljoen personen af.

Figuur 1.3 Een miljoen minder beschikbaar potentieel tussen 20 en 65 jaar

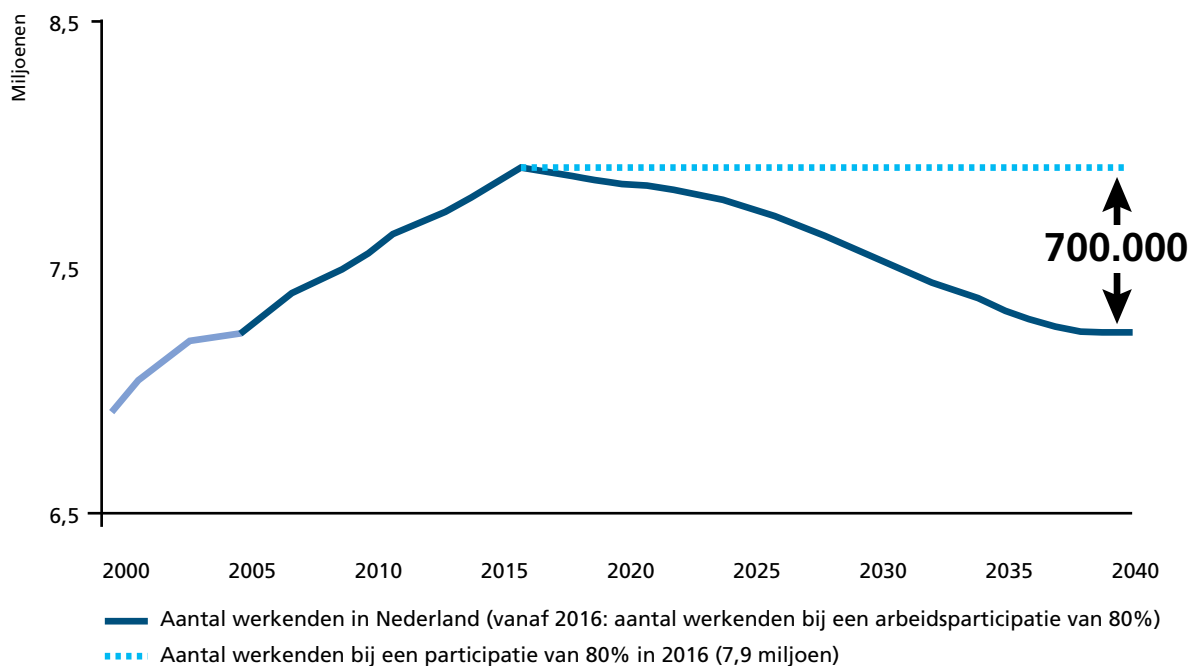


Bron: CBS.

Indien de daling van de potentiële beroepsbevolking niet wordt gecompenseerd, zal deze leiden tot minder banen: openstaande vacatures kunnen niet worden vervuld, dus een lagere werkgelegenheidsgraad. In de verdere toekomst groeit het personeelstekort. Figuur 1.3 geeft hiervan een indruk. Uitgaande van een constante participatiegraad van 80 procent in 2016 zijn er vanaf 2016 steeds minder mensen beschikbaar om te werken. In 2016 werken er 7,9 miljoen mensen bij een beroepsbevolking van bijna 10 miljoen en een participatiegraad van 80 procent. In 2040 is de beroepsbevolking nog maar 9 miljoen. Bij een participatie van 80 procent werken dan dus nog maar 7,2 miljoen mensen.

De economie moet dan dus met circa 700.000 mensen minder draaien dan in 2016 (figuur 1.4). Om dit te compenseren zullen we veel slimmer moeten werken en de productiviteit van werknemers verder moeten verhogen. En er moeten meer mensen beschikbaar zijn om te werken: de arbeidsparticipatie zal na 2016 verder moeten stijgen.

Figuur 1.4 700.000 mensen minder aan het werk, 2040



Bron: eigen bewerking op basis van bevolkingsprognose CBS.

Niet alleen het arbeidsaanbod verandert, ook de samenstelling van de werkgelegenheid verandert. De onzekerheden over de toekomst zijn groot. Voor Nederland bestaan geen goede lange termijn studies die de vraag naar arbeid – in verschillende doorsnijdingen, zoals opleidingsniveaus – voorspellen. Uit een Europese studie van Cedefop blijkt dat de werkgelegenheidsontwikkeling op Europees niveau met name voor laagopgeleiden ongunstig is. Cedefop gaat er van uit dat vanaf 2006 binnen de Europese Unie het aantal banen voor hoogopgeleiden zal toenemen met 12,5 miljoen en voor middelbaaropgeleiden met 9,5 miljoen. Het aantal banen voor laagopgeleiden daarentegen daalt met 8,5 miljoen. Door deze ontwikkeling wijzigt de structuur van de werkgelegenheid naar opleidingsniveau. De Commissie acht het wenselijk dat er in Nederland meer door middel van scenario's vooruit wordt gekeken naar de toekomstige ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.⁵

Migratie is nuttig, maar niet voldoende

Europa vergrijst en ontgroent. Het aantal ouderen neemt toe, terwijl er minder jongeren worden geboren. Als gevolg van deze twee demografische trends neemt het arbeidsaanbod gestaag af. Volgens Eurostat is rond 2050 de EU-beroepsbevolking gedaald van 305 miljoen naar 255 miljoen personen. Dit veroorzaakt onherroepelijk arbeidsmarktknelpunten. Zo kan de geslonken beroepsbevolking naar verwachting niet voldoen aan de groeiende vervangingsvraag, veroorzaakt door oudere werknemers die met pensioen gaan. Bovendien neemt de vraag naar arbeid in sommige sectoren toe, bijvoorbeeld doordat ouderen meer gezondheidszorg en persoonlijke diensten consumeren. Onderzoeksbureau SEO becijferde in 2007 dat vanwege de vergrijzing de EU in 2050 circa 30 miljoen werknemers te kort komt.

Immigratie wordt vaak gezien als mogelijke oplossing voor toekomstige arbeidsmarktknelpunten. Nu al vervullen arbeidsmigranten in Nederland langdurig openstaande vacatures. Zo zijn er bijvoorbeeld 130.000 seizoensmigranten in Nederland werkzaam volgens een schatting van onderzoeksbureau EIM op basis van CBS-data. Het betreft hier in het buitenland wonende werknemers die voor een korte periode in Nederland werken, in bijvoorbeeld de agrarische sector of vleesverwerkende industrie.

⁵ Zie bijvoorbeeld McKinsey, *Deutschland 2020, Frankfurt 2008*, ABN AMRO, *Human Capital in de 21e eeuw, 2008*.

Hoewel arbeidsmigranten nu en in de toekomst meerwaarde bieden voor de Nederlandse economie, biedt migratie geen structurele oplossing voor toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt. Vaak wordt namelijk vergeten dat ook de immigrant ouder wordt. Om arbeidsmarktknelpunten niet steeds verder vooruit te schuiven, zou een voortdurende en alsmaar toenemende bevolkingsaanwas nodig zijn. Ter illustratie becijferde demografisch instituut NIDI dat tussen 1997 en 2050 in totaal 17 miljoen migranten naar Nederland zouden moeten komen om de verhouding tussen 65-plussers en de rest van de bevolking constant te houden⁶. Om deze verhouding ook na 2050 op een zelfde niveau te houden, is zelfs een nog omvangrijkere stroom immigranten nodig.

Duidelijk is dat immigratie geen structurele oplossing biedt voor arbeidsmarktknelpunten. Arbeidsmigratie blijft wel noodzakelijk om tijdelijke conjuncturele arbeidstekorten te dichten en als bron van nieuwe kennis en economische activiteiten. Nu en in de toekomst.

1.2.2 Productiviteitsgroei in een globaliserende wereld

De veranderingen op de arbeidsmarkt zijn niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief van aard. Globalisering en technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat er meer dynamiek komt tussen en binnen sectoren. Functies veranderen snel en dit verhoogt ook de noodzaak tot upgrading van werknemers.⁷ Dit kan niet zonder de volledige inzet en samenwerking van werkgevers, werknemers en de overheid. Werkgevers om in te spelen op nieuwe markten. Werknemers om hun kennis op peil te houden en indien gewenst over te stappen naar een andere baan of functie.

Ook de gewenste kwalificaties veranderen. Onder druk van lagelonenlanden en de opkomst van nieuwe economieën zoals China en India ontwikkelt Nederland zich steeds meer naar een kenniseconomie waar een hoog opleidingsniveau van belang is. Aan de andere kant zien we dat dienstverlening (zorg, huis-houdelijk werk) sterk toeneemt. Sociale vaardigheden worden daarom steeds belangrijker. De dynamiek die te zien is tussen functies en gewenste kwalificaties komt ook terug in een diversiteit van werkvormen. De traditionele werknemer met een vast contract wordt steeds minder vanzelfsprekend. De afgelopen jaren doet zich een sterke toename voor van het aantal werknemers dat werkzaam is op basis van een flexibel contract en van het aantal zelfstandigen. In 2006 waren er bijna 600.000 mensen met een flexibel contract en bijna 900.000 zelfstandigen (totaal 21procent van de werkzame beroepsbevolking).

De productiviteit per uur in Nederland is hoog. Om te blijven concurreren op de internationale markt en mee te gaan in de technologische ontwikkeling, is het noodzakelijk onze productiviteit hoog te houden. Dit vereist dat de beroepsbevolking goed inzetbaar is en blijft, en vraag en aanbod van arbeid goed op elkaar aansluiten. Aanpassingsvermogen en het stimuleren van mobiliteit zorgen ervoor dat de juiste persoon op de juiste plaats terecht komt.

1.2.3 Wat gebeurt er als we niets doen?

De conclusie is helder. Meer werk moet worden gedaan door minder mensen. Dat leidt onvermijdelijk tot structurele tekorten op de arbeidsmarkt. De huidige situatie met grote aantallen vacatures is geen conjunctureel fenomeen, maar is een structureel probleem. In 2015 komen we 375.000 mensen te kort. In 2040 kan het tekort oplopen tot 700.000 mensen.

Die werkelijkheid heeft immense gevolgen voor bedrijven en voor de publieke dienstverlening. Werkgevers zien lege plekken ontstaan in hun bedrijf die ze niet kunnen opvullen. Productiecapaciteit blijft onbenut en verliest haar waarde. Bedrijven bieden tegen elkaar op met hogere lonen en extra wervingsinspanningen om zo het schaarse talent aan zich te binden. Productiviteitsstijgingen of migratie kunnen deze tekorten niet opvangen. Daarom moeten we urgent in Nederland de arbeidsparticipatie verhogen en de mensen goed inzetbaar houden. Lukt dit niet, dan zijn bedrijven genooddaakt om delen van het productieproces af te stoten of te verplaatsen naar het buitenland. Economische groei neemt af en de groei van de werkgelegenheid stagneert. Ook in de publieke sector zullen de gevolgen van tekorten merkbaar zijn. Goed onderwijs en goede zorg zijn van essentieel belang voor de kwaliteit van onze samenleving. Ook voor toekomstige generaties willen we garanderen dat talent wordt herkend en ontwikkeld, dat er goede zorg is als dat nodig is, dat we in een veilig land wonen. Maar juist de dienstverlening in de arbeidsintensieve publieke sector staat onder druk door gebrek aan goed opge-

⁶ E. van Imhoff en N. van Nimwegen (2000), *Migratie geen remedie tegen vergrijzing*, Demos, jrg 16, feb 2000.

⁷ Zie TNO-rapport. *De Toekomst werkt. Mens en bedrijf in 2020*, 2006.

leide mensen. Als die mensen niet worden gemobiliseerd, betekent dit dat de kwaliteit en kwantiteit van de publieke diensten als zorg en onderwijs achteruitgaat en dat het arbeidsmarktprobleem in de toekomst nog groter wordt.

1.3 Tweedeling tussen actieven en inactieven voorkomen

Terwijl bedrijven staan te springen om werknemers, zijn er veel mensen die niet meedoen. Mensen die wel mee willen doen. Nog steeds zijn er in Nederland bijna 1,1 miljoen mensen die van een uitkering afhankelijk zijn. Maar er is ook nog een grote groep (vooral vrouwen) zonder uitkering die niet actief is op de arbeidsmarkt.

Uit onderzoek van de RWI blijkt dat de groep niet-uitkeringsgerechtigden uit 1,8 miljoen personen bestaat. Een half miljoen nuggers wil werken, 200.000 mensen zijn daadwerkelijk actief op zoek naar werk. Ook binnen de drie groepen uitkeringsgerechtigden is er een aanzienlijk aantal dat werk wenst, maar niet actief zoekt.⁸ Uit tabel 1.1 is af te leiden dat bijna 0,9 miljoen mensen die nu niet werken, wel zouden willen werken. Dat is een verspilling van talent en van inzet. In een tijd van krapte op de arbeidsmarkt kunnen we ons die verspilling niet veroorloven. Deze mensen willen we aan het werk helpen. We willen hen helpen hun talenten te ontwikkelen en te benutten.

Tabel 1.1 Participatiepotentieel, 15-65 jaar, 2006

Groep	Totaal (in mln)	Wil niet werken	Wil werken	Zoekt actief	% werk- willig	% zoekend	% zoekend t.o.v. willend
WW	0,2	39.000	142.000	127.000	78%	70%	89%
AO	0,6	482.000	96.000	32.000	17%	6%	33%
Bijstand	0,4	191.000	167.000	73.000	47%	20%	44%
Nugger	1,8	1.296.000	453.000	198.000	26%	11%	44%
Totaal	2,9	2.008.000	858.000	430.000	30%	15%	50%

Bron: RWI, *Arbeidsmarktanalyse 2008*.

De mensen die van een uitkering moeten rondkomen behoren grotendeels tot enkele specifieke probleemgroepen. Zo is de werkloosheid onder allochtone jongeren bijna twee keer zo hoog als onder autochtone jongeren (6,8 procent versus 3,7 procent). Laagopgeleiden zijn veel vaker werkloos dan hoogopgeleiden. Veel ouderen zitten langdurig in een uitkering, soms meer dan 5 jaar. Werkloosheid en inactiviteit zijn fenomenen die in bepaalde buurten of groepen van de ene generatie op de andere worden overgedragen, met alle sociale problemen van dien.

1.3.1 Wat gebeurt er als we niets doen?

Werkloosheid en inactiviteit hebben grote gevolgen voor het leven van mensen. Langdurige afhankelijkheid van een uitkering heeft een sterk negatieve invloed op het gevoel van eigenwaarde. Vaak treedt dan een cumulatie van problemen op. Armoede, psychische en fysieke problemen, criminaliteit en een afnemende binding met de samenleving. Dat mogen we niet accepteren.

Inactiviteit die is geconcentreerd in bepaalde wijken of in allochtone gemeenschappen heeft de neiging zichzelf te versterken. Daardoor kan een negatieve spiraal ontstaan waarbij groepen tegenover elkaar komen te staan in plaats van samen de schouders eronder te zetten. Juist op de arbeidsmarkt kunnen we werken aan de integratie van allochtone groepen in de samenleving. Iedereen moet mee kunnen komen in de samenleving.

In een welvarend land zijn we het verplicht om iedereen perspectief te bieden op werk en iedereen in staat te stellen zijn talenten te ontwikkelen. Dat geldt niet alleen voor uitkeringsgerechtigden. We willen ook graag de talenten benutten van vrouwen die niet werken of ouderen die vervroegd zijn uitgetreden. Inactiviteit kan ook bij deze groepen ten koste gaan van de betrokkenheid bij de samenleving en voor een gevoel zorgen dat er geen waarde wordt gehecht aan de talenten die aanwezig zijn.

⁸ Raad voor Werk en Inkomen (RWI), *Arbeidsmarktanalyse 2008, Den Haag, april 2008*.

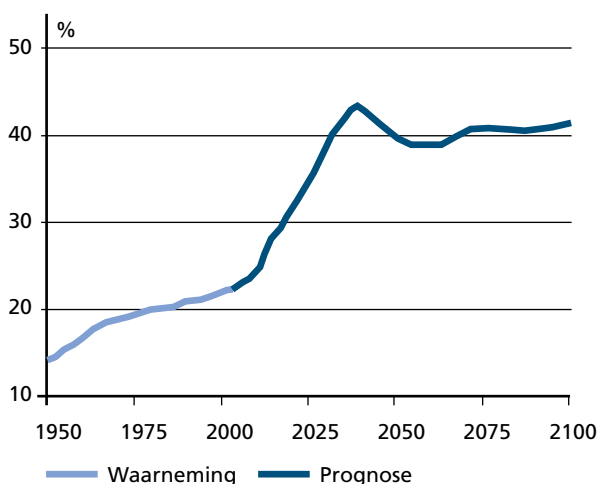
Als een dergelijke negatieve spiraal zich doorzet, lopen we het risico dat sociale cohesie afneemt en dat er een tweedeling ontstaat in de samenleving. Ook de tekorten in de publieke sector kunnen voor een tweedeling zorgen. Hoge inkomens kunnen zich eerder veroorloven om zorg of onderwijs privaat in te kopen. Een verschraling van het voorzieningenniveau zal vooral gevoeld worden door die groepen die gebruikmaken van de publieke voorzieningen.

1.4 Publieke voorzieningen betaalbaar houden

Gezamenlijk hebben we sinds de Tweede Wereldoorlog een sociale samenleving met goede voorzieningen opgebouwd. De betaalbaarheid van die voorzieningen staat nu onder druk. Het aantal mensen dat van zorg en AOW gebruikmaakt neemt toe, terwijl het aantal mensen dat die voorzieningen moet betalen afneemt. Dit leidt tot een dubbel probleem, zoals blijkt uit figuur 1.5.

Het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat was voor de SER dan ook de aanleiding om voor een participatiedoelstelling van 80 procent te kiezen. Meer werk, in personen of in aantal gewerkte uren, wordt door alle partijen gezien als de koninklijke weg om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Extra participatie draagt bij aan de betaalbaarheid van publieke voorzieningen, doordat de belastinginkomsten stijgen. Maar dat werkt alleen als de baten van participatiebevorderend beleid in de vorm van extra belastinginkomsten de kosten voor de overheid overtreffen.⁹

Figuur 1.5 Grijze druk¹⁰



Bron: CBS.

1.4.1 Wat gebeurt er als we niets doen?

Het is duidelijk dat als we niet meer mensen aan het werk krijgen, het huidige niveau van voorzieningen niet kan worden gehandhaafd en de sociale samenhang onder druk komt te staan. Er zal dan al snel met een harde budgettaire bril naar het voorzieningenniveau worden gekeken en er ontstaat een samenleving van tweedeling, van afgunst en verarming van de publieke ruimte. Opties als versoberen van de uitkeringen of het verhogen van de belastingen komen dan in beeld. Als Commissie willen we die route vermijden. Dat kan ook. Juist door meer mensen te betrekken bij de samenleving is het mogelijk om voor diegenen die het echt nodig hebben het huidige voorzieningenniveau op peil te houden. Het uitgangspunt is dat mensen die kunnen werken (al is het maar gedeeltelijk) daartoe ook worden aangezet. Laten we niet kijken naar wat mensen niet kunnen, maar naar wat ze wel kunnen. Op die manier halen we het beste uit mensen.

⁹ Bij de berekeningen voor de SER heeft het CPB wel de veronderstelling gehanteerd dat extra participatie niet gepaard gaat met extra kosten voor de overheid. Veel participatieverhogend beleid brengt niet alleen baten (extra belastingen) maar ook kosten (fiscale kortingen, subsidies) met zich mee.

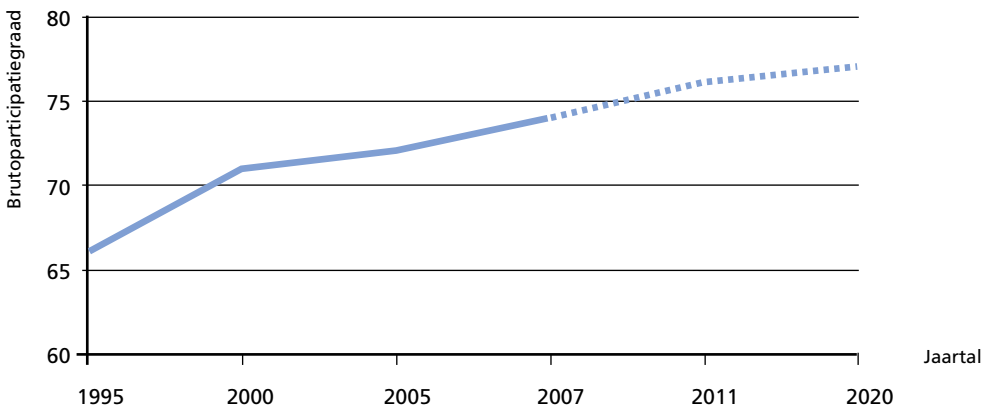
¹⁰ Gedefinieerd als het aantal 65+ers als percentage van het aantal mensen tussen 20 en 65 jaar.

1.5 Het potentieel is aanwezig

De urgentie is helder. Gelukkig ligt de oplossing binnen ons bereik. Er zijn grote groepen mensen die nu niet, of beperkt, werken, maar wel graag willen en ook kunnen werken. Er zijn nog meer dan een miljoen mensen met een uitkering. Het gaat dan vooral om ouderen en vrouwen, maar ook om allochtone jongeren en arbeidsongeschikten. Veel vrouwen werken weinig uren, in kleine deeltijdbanen. Te veel ouderen stoppen te vroeg met werken.

In het afgelopen decennium is de arbeidsparticipatie al fors gestegen. In 1995 was slechts 66 procent van de potentiële beroepsbevolking werkzaam of werkzoekend. In 2007 was dat al 74 procent. Vooral de sterke toename van het aantal werkende vrouwen heeft hieraan bijgedragen. De meest recente inschatting van het CPB is dat met het huidige kabinetsbeleid in 2011 een participatie van 76 procent bereiken en in 2020 op 77 procent uitkomen (zie figuur 1.6).¹¹ Vooral bij ouderen zien we sterke stijging van de participatie. Doelstelling is te komen tot een participatie van 80 procent in 2016. Er ligt dus nog een belangrijke extra opgave. Die opgave is niet onhaalbaar: er ontstaan veel vacatures en er zijn nog genoeg mensen die kunnen en willen werken. De recente stijging van de participatiegraad bij vrouwen en ouderen onderstreept dit.

Figuur 1.6 Sterke stijging brutoparticipatiegraad in laatste jaren



Bron: CPB.

1.5.1 Bijna een miljoen mensen willen werken

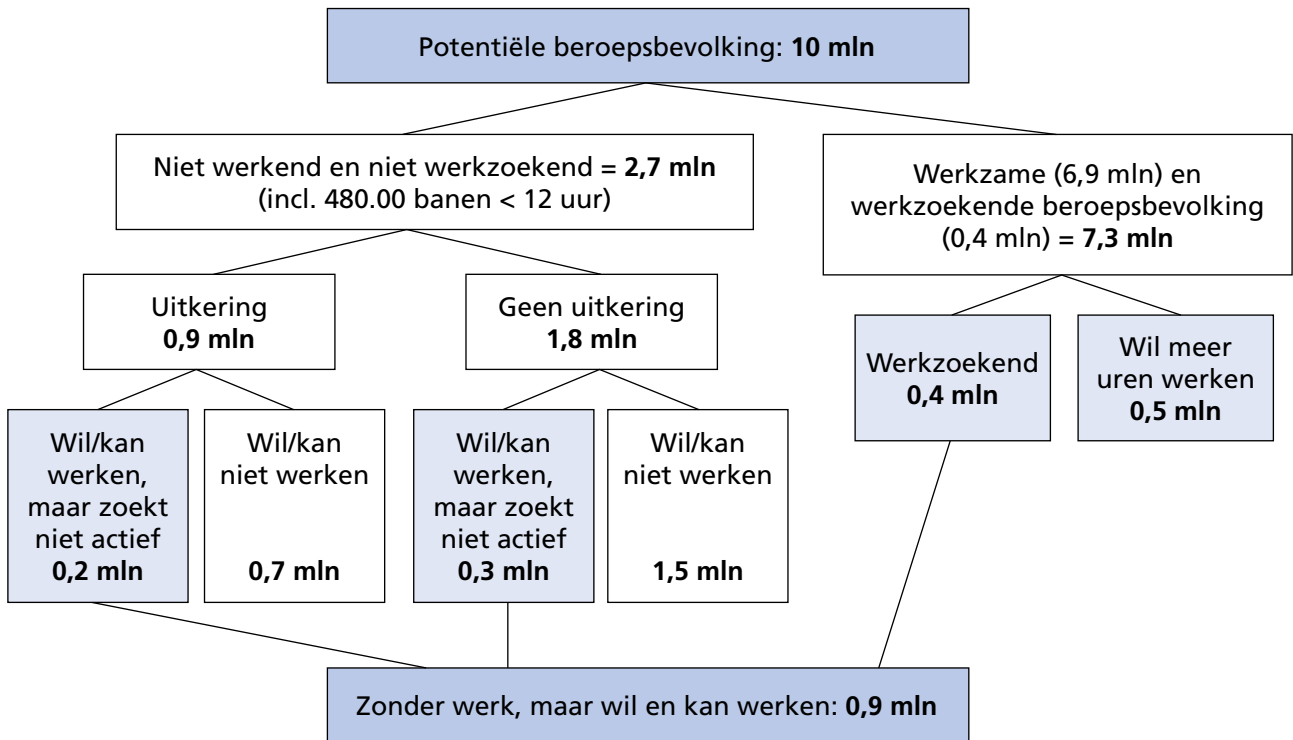
Dat er nog veel mensen zijn die nu nog niet actief zijn op de arbeidsmarkt blijkt uit onderstaande figuur. Van de 10 miljoen mensen die gezien hun leeftijd zouden kunnen werken, werken er maar liefst 2,7 miljoen niet. Dat is bijna 30 procent. En dat is nog zonder de mensen die niet werken, maar wel actief op zoek zijn naar een baan. Binnen de groep van mensen die momenteel niet werkt, zijn er 900.000 die aangeven¹² te kunnen en te willen werken. Van hen zijn 400.000 actief op zoek naar werk. Het andere halve miljoen ervaart belemmeringen om een baan te vinden. Als Commissie willen we die belemmeringen wegnemen, zodat ook deze groep meedoet op de arbeidsmarkt.

Naast de groep die wil werken, is er ook een grote groep die niet beschikbaar is voor een baan. Maar iedereen is nodig, dus ook deze mensen. Het wegnemen van belemmeringen voor scholing en activering is ook voor hen van belang.

¹¹ Zie de notitie die het Centraal Planbureau heeft opgesteld ten behoeve van de Commissie Arbeidsparticipatie, opgenomen als bijlage 2 bij dit advies.

¹² Gebaseerd op een CBS-enquête. Er is geen onderscheid tussen kunnen en willen gemaakt.

Figuur 1.7 Overzicht potentiële beroepsbevolking, 20-65 jaar, 2006



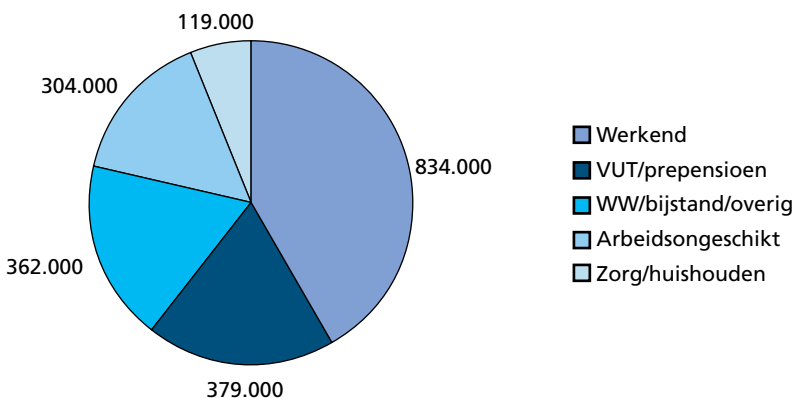
Bron: CBS, *Wie willen er werk?* 2006.

Bovenstaande figuur geeft het algemene beeld waar nog extra arbeidspotentieel zit. Onderliggend kan een uitsplitsing gemaakt worden tussen ouderen, vrouwen en uitkeringsgerechtigden.

1.5.2 Veel ouderen zouden langer kunnen werken

Van de 2 miljoen mensen met een leeftijd tussen de 55 en 65 jaar werken maar liefst 1,2 miljoen mensen niet. Veel van hen zijn met de VUT, met vroegpensioen of hebben een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een deel van de mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en een deel van de ouderen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering is beschikbaar voor de arbeidsmarkt (zie figuur 1.8).

Figuur 1.8 Uitsplitsing leeftijdsgroep 55 tot 65 jaar



In de jaren zeventig was doorwerken tot 65 jaar nog heel normaal. In de jaren tachtig brachten VUT-regelingen en gebruik van WAO hierin verandering. Oudere werknemers werden geacht plaats te maken voor jongeren. Dit was financieel ook erg aantrekkelijk, zodat de meeste ouderen van de VUT gebruik maakten. In de jaren negentig tot heden is vervolgens de participatiegraad van ouderen fors toegenomen (zie tabel 1.2).

De overgang naar actuarieel neutrale prepensioenregelingen en het afschaffen van de fiscaal gunstige behandeling van vroegpensioen heeft inmiddels voor een sterke stijging van de participatie van ouderen gezorgd.

Nieuwe inzichten laten zien dat het effect van maatregelen groter is dan gedacht. Al in 2011 is het volledige effect van het actuarieel neutraal maken van vroegpensioenregelingen bereikt. De meest recente inschatting van het CPB is dat in 2020 77 procent van de ouderen tussen de 55 en 59 jaar werkt (nu 64 procent). In tabel 1.2 is ook te zien dat voor de ouderen tussen 60 en 64 jaar een stijging wordt verwacht van 28 procent nu tot 43 procent in 2011. Deze stijging laat zien dat beleid gericht op langer werken effect heeft.

Tabel 1.2 Brutoparticipatiegraad naar leeftijd

	2000	2007	2011	2020
55-59 jaar	51	64	73	77
60-64 jaar	16	28	43	43
20-64 jaar	71	74	76	77

Bron: CPB, memo nr. 2008/19, mei 2008.

Voortbouwend op deze positieve trend kan langer doorwerken weer de norm worden. Zeker als men bedenkt dat de levensverwachting tot 2050 voor mannen nog met bijna 4 jaar stijgt en voor vrouwen met 2,5 jaar.¹³ Als we van de extra jaren levensverwachting er 2 jaar extra zouden werken, betekent dit over de gehele levensloop een stijging van het aantal gewerkte uren met 5 procent.

Niet alleen de levensverwachting bij geboorte is gestegen, ook de resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd is gestegen. Recente cijfers van het CBS laten zien dat de resterende levensverwachting op 65 jaar sterk gestegen is en tot 2050 nog verder zal stijgen. Voor mannen is de resterende levensverwachting op 65 jaar gestegen van 13,7 jaar in 1950 tot 16,8 jaar in 2007 en deze zal verder stijgen tot 19,2 in 2050. Voor vrouwen is de stijging van 14,9 jaar in 1950 tot 20 jaar in 2007 en deze zal verder stijgen tot 21,5 jaar in 2050. Daarmee is de stijging van de levensverwachting in Nederland in internationale vergelijking nog aan de lage kant.

We leven niet alleen langer, we blijven ook langer gezond. Door verbeterde medische en technische hulpmiddelen brengen aandoeningen minder beperkingen met zich mee. Hierdoor kan er meer gebruik gemaakt worden van het talent en de ervaring die bij ouderen aanwezig zijn. Ook de veranderende aard van het werk (minder fysiek zwaar) en het gebruik van ICT maken doorwerken gemakkelijker. Onderzoek laat ook zien dat ouderen die training volgen ook langer blijven doorwerken.¹⁴ Er zijn ook steeds meer mensen die willen doorwerken tot hun 65e.¹⁵ Kortom, er zijn verschillende redenen waarom het normaler wordt om op latere leeftijd nog actief te zijn.

1.5.3 Veel vrouwen zouden meer uren kunnen werken

Arbeidspotentieel is er niet alleen in aantallen mensen, maar ook in het aantal gewerkte uren. Nederlanders werken gemiddeld 1391 uur per jaar. Internationaal gezien is dat weinig. In het Verenigd Koninkrijk werken mensen per jaar gemiddeld 278 uur meer dan in Nederland, in de Verenigde Staten werken ze ruim 400 uur meer per jaar. In figuur 1.9 wordt het gemiddeld aantal gewerkte uren per land gegeven.

Dit verschil wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat veel Nederlanders in deeltijd werken: 35,5 procent¹⁶. In totaal zijn er ongeveer 2,7 miljoen vrouwen die in deeltijd werken, ook als de kinderen al lang het huis uit zijn. Veel vrouwen willen meer uren werken, maar er zijn ook vrouwen die juist minder zouden willen werken. Hier is nog veel te winnen. Als deze groep bijvoorbeeld 5 uur per week meer zou werken gedurende 40 weken per jaar, betekent dit een stijging van het jaarlijkse aantal gewerkte uren met 0,5 miljard (5 procent van het totale aantal gewerkte uren). Dit alleen al staat gelijk aan een participatiestijging van ongeveer 400.000 mensen of 4 procent-punt.

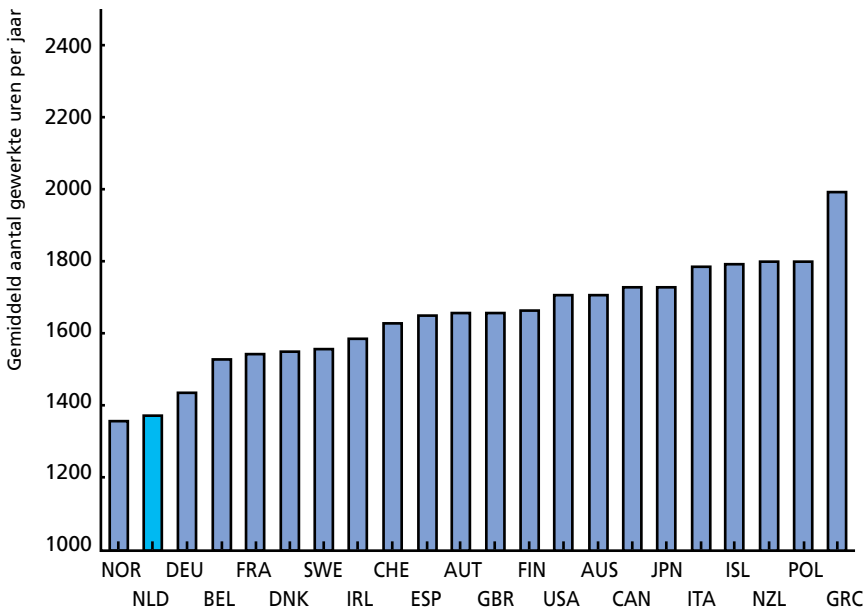
¹³ CBS, *Bevolkingsprognose*.

¹⁴ OSA, 2008, *Training older workers. Does it help make them work longer?*

¹⁵ Zie recente enquête *Nationale arbeidsomstandigheden*.

¹⁶ OECD, *Employment Outlook 2007*, p. 262 en p. 263.

Figuur 1.9 Internationale vergelijking gemiddeld aantal gewerkte uren



Bron: OECD, *Employment Outlook 2007*.

1.5.4 Weer aan het werk: (maatschappelijke) participatie

Er zijn mensen die vanwege een fysieke of psychische beperking niet in staat zijn om te werken. Dit kan tijdelijk of structureel van aard zijn. Het is van groot belang dat de mensen die tijdelijk niet kunnen werken, later wel weer aan het werk komen. Hoe groot deze groep is, is niet precies bekend.

WW'ers zouden in principe allemaal moeten kunnen werken, gegeven het recente arbeidsverleden. 90 procent van hen geeft ook aan te kunnen en te willen werken. Ook een deel van de bijstandspopulatie kan en wil werken. En binnen de arbeidsongeschiktheidsregeling is het voor een belangrijke groep mensen in ieder geval mogelijk dat ze een deel van de tijd werken, mits ze daar maar op de juiste manier in worden ondersteund.

Voor sommige groepen is betaald werk bij een reguliere werkgever op korte termijn niet mogelijk. Maatschappelijke participatie in de vorm van vrijwilligerswerk is dan een waardevolle manier om betrokken te zijn bij de samenleving. Bij het streven om de arbeidsparticipatie te verhogen heeft de Commissie oog voor het feit dat vrijwilligerswerk en mantelzorg van groot belang zijn voor de sociale cohesie in de samenleving. Ze kunnen bijdragen aan het vullen van tekorten die ontstaan in sectoren als onderwijs en zorg. Belangrijk is dat mensen meedoen in de samenleving. Dat zorgt voor betrokkenheid en is het sociale cement van de samenleving.

1.5.5 De inzetbaarheid van werknemers kan nog worden verbeterd

Potentieel zit niet alleen in het aantal beschikbare mensen of gewerkte uren, maar ook in de mogelijkheid om de productiviteit van de werknemers te verhogen. Productiviteit is niet alleen dezelfde activiteit sneller doen, maar ook hoogwaardiger activiteiten doen, en bij verandering van werkkring nieuwe talenten ontwikkelen en nieuwe energie krijgen. Het gaat om een upgrading van de beroepsbevolking. Het verder ontwikkelen en verbreden van talenten.

1.6 Hoe vraag en aanbod elkaar vinden, zodat alle talenten worden benut

Het is cruciaal dat we de participatie en de inzetbaarheid van onze beroepsbevolking verbeteren. Dat draagt bij aan het voorkomen van tekorten op de arbeidsmarkt, een tweedeling tussen actieven en inactieven, en het uit de rails lopen van de verzorgingsstaat. Gelukkig staan we niet met lege handen. Er zijn veel mensen die willen en kunnen werken. Dit biedt hoop en kansen. Hoop omdat er een antwoord is op de urgentie en kansen omdat er ook nieuwe mogelijkheden zijn voor het ontdekken en ontwikkelen van talenten. We gaan zo naar een toekomst die werkt.

Het langetermijnperspectief van de Commissie is om al het talent dat aanwezig is in de samenleving te benutten en verder te ontwikkelen en mensen een grotere mate van werkzekerheid te bieden. Vraag naar arbeid is er nog genoeg. Nu is het de tijd om genoeg mensen te activeren om dat werk te doen. En om er voor te zorgen dat mensen inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. Een hoge arbeidsdeelname kan alleen worden gerealiseerd als iedereen die kan en wil werken zijn kennis, vaardigheden en competenties op peil houdt en verder ontwikkelt. Investerings in de eigen inzetbaarheid zijn daarbij essentieel. Bovenal is een cultuuromslag nodig, waardoor we op een andere manier tegen werk en inzetbaarheid aankijken. Langer doorwerken en volop benutten van talenten moet normaal en de norm worden. De Commissie heeft daarbij oog voor het feit dat ook onbetaalde arbeid (vrijwilligerswerk, mantelzorg) van groot belang is voor de kwaliteit van onze samenleving. Ook het bevorderen van maatschappelijke participatie maakt daarom integraal onderdeel uit van het advies van de Commissie.

In dit rapport gaat de Commissie in op de vraag hoe een hogere participatiegraad, een hogere inzetbaarheid en een beter functionerende arbeidsmarkt kunnen worden bereikt. Dit begint met een analyse van de arbeidsmarkt op dit moment. Om arbeidspotentieel te behouden moeten transitie op de arbeidsmarkt soepel verlopen. Aan de hand van deze transitie beschrijven we in hoofdstuk 2 de knelpunten op de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 3 geven we onze visie op de arbeidsmarkt van de toekomst.

Hoofdstuk 2: Transitie op de Nederlandse arbeidsmarkt

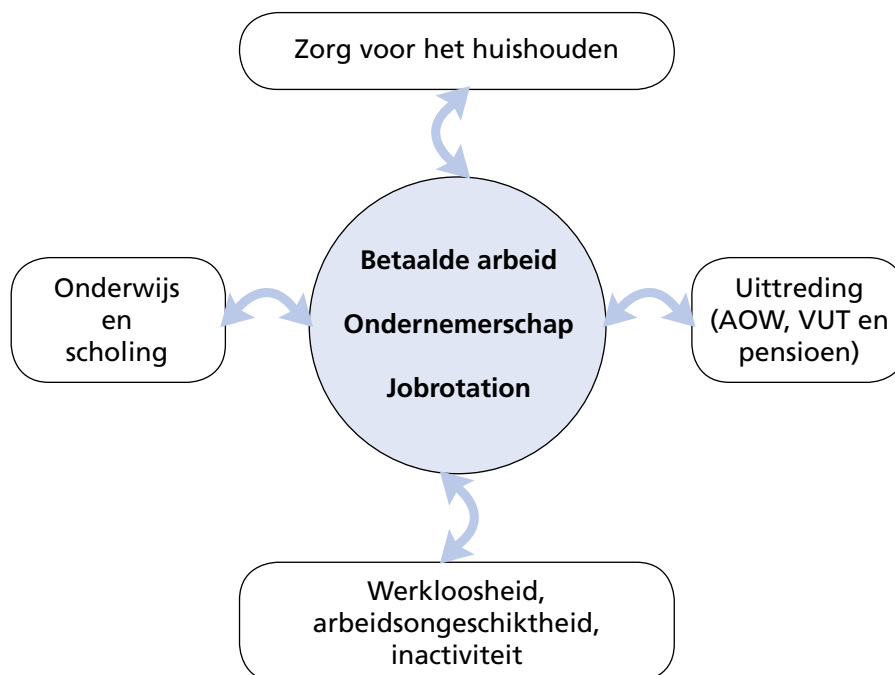
2.1 Inleiding

Op de arbeidsmarkt is het een drukte van jewelste. Jaarlijks wisselen ruim een miljoen werknemers van baan.¹⁷ Sommige wisselen van baan bij de eigen werkgever, andere vervullen (tijdelijk) een andere functie (*jobrotation*) en weer andere stappen over naar een andere werkgever. Ook zetten jaarlijks 100 à 125 duizend jongeren hun eerste stap op de arbeidsmarkt en verlaten elk jaar 60 tot 80 duizend ouderen de arbeidsmarkt.

Al deze stromen vormen samen de 'transitionele arbeidsmarkt'. De Commissie gebruikt de transitionele arbeidsmarkt als kader voor het arbeidsmarktbeleid.¹⁸ Bij het formuleren van maatregelen draait het om het stimuleren van de positieve transitie naar werk en het afremmen van de negatieve transitie naar inactiviteit. Als de transitie soepel en in de juiste richting verlopen, stijgt de arbeidsparticipatie en neemt de langdurige werkloosheid af. Werklozen, schoolverlaters en herintreedsters vinden dan snel een baan.

Figuur 2.1 geeft, gebaseerd op het concept transitionele arbeidsmarkt, stromen op de arbeidsmarkt weer en de dynamiek die van belang is om een hogere participatie te bereiken. De verschillende posities op de arbeidsmarkt bieden aanknopingspunten om bijzondere groepen te adresseren die aan de kant van de arbeidsmarkt staan.

Figuur 2.1 De transitionele arbeidsmarkt



Bron: ROA

¹⁷ WRR, *Investeren in werkzekerheid*, Amsterdam, 2007, p. 67-68.

¹⁸ Grondlegger van de transitionele arbeidsmarkt is Günther Schmid. Zie bijvoorbeeld, G Schmid *Transitional labour markets: a new European employment strategy*, Discussion paper ISSN Nr. 1011-9523 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Transities vinden plaats in de vier fasen van de moderne levensloop: het speelkwartier, het spitsuur, de actieve seniorenfase en de ouderdom. De gehele levensloop overziend, onderscheidt de Commissie zeven transitie¹⁹:

1. Na het 'speelkwartier', waarin de school wordt doorlopen, zetten jongeren de eerste stap op de arbeidsmarkt: *de overgang van school naar werk*
2. In het 'spitsuur' staan mensen onder druk omdat werk, de zorg voor kinderen en soms ook nog leren gecombineerd moeten worden. In deze fase spelen transitie als *van werk naar zorg, van werk naar scholing, van een voltijd baan naar een deeltijd baan* of combinaties van deze overgangen. Als de kinderen zelfstandig worden, ontstaan tegengestelde bewegingen: veel moeders willen weer aan de slag (herintreedsters). Kenmerkend voor deze fase zijn transitie als: *van zorg voor het huishouden naar werk of van deeltijd naar voltijd*. Het zijn vooral vrouwen die deze overgangen maken.
3. De overgang van de 'actieve seniorenfase' naar de 'ouderdom' wordt gemarkeerd door (vervroegde) uittreding uit het arbeidsproces naar pensioen. Uittreding vanwege (naderend) pensioen betekent meestal dat men definitief met werken stopt. In sommige gevallen, zoals onlangs in het onderwijs, kan er sprake zijn van de omgekeerde transitie, *van VUT/pensioen naar werk*.

Gedurende het werkzame leven, niet alleen in het spitsuur, maar ook in de actieve seniorenfase, vinden regelmatig verschillende typen transitie plaats:

4. De overgang van werknemers van de ene *baan naar een andere baan* (baanmobiliteit).
5. De overgang van werknemers van *functie naar functie* (functieroulatie: jobrotation).
6. De overgang van een *baan of werkloosheid naar zelfstandig ondernemerschap* en omgekeerd.
7. Kenmerkend voor de actieve seniorenfase is de overgang van *werk naar werkloosheid* en weer terug.

Veel variatie

Huishoudens, werkvormen en levenspatronen zijn er in vele vormen: kostwinners, anderhalfverdieners, tweeverdieners, alleenstaanden, werknemers met vaste of flexibele contracten, ondernemers en uitkeringsgerechtigden, afwisselende perioden van werk, zorg voor kinderen en de combinatie van beide, tussentijds *sabbatical leave* en vrijwilligerswerk afgewisseld met betaald werk.

De samenleving en de arbeidsmarkt zijn in de afgelopen decennia steeds gevarieerder geworden.

Voor 30 procent van de Nederlandse bevolking – waarvan 80 procent mannen – is de levensloop nog steeds eerst leren, dan werken en dan pensioneren.²⁰ De klassieke huisvrouw (die nooit actief is geweest op de arbeidsmarkt) komt op de tweede plaats (12 procent), maar jongere generaties kiezen hier steeds minder voor. Veel vrouwen werken uitsluitend in deeltijd (11 procent). En er is een groep vrouwen die vanwege kinderen gestopt is met werken (5 procent).

De wijze waarop mensen hun levensloop inrichten verandert in de tijd met de voorkeuren van mensen. Maar ook met de mogelijkheden die daartoe geboden worden. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld flexibele arbeidstijden aanbieden aan hun werknemers, zodat het gemakkelijker wordt arbeid en zorg te combineren. Daardoor zouden minder vrouwen ervoor kiezen om te stoppen met werk na de geboorte van het eerste kind. Ook ondernemerschap kan flexibele werktijden bieden.

Veel bedrijven hebben goede ervaringen met flexibele roosters en telewerken. Via flexibele roosters en werktijden kunnen werknemers arbeid en zorg beter combineren. Met telewerken kunnen mensen hun werktijden zelf invullen. Ook dit komt de participatie ten goede.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld WRR, *Investeren in werkzekerheid*, Amsterdam, 2007.

²⁰ A. Román en J. Schippers, *Evolving patterns on the Dutch transitional labor market*, OSA-publicatie A225, april 2007.

Good practices; sociale innovatie via flexibele werktijden en telewerk

Goed werkgeverschap bestaat uit aandacht voor onder andere: uitdagend werk, sfeer op het werk, een open bedrijfscultuur, maatwerk in arbeidsrelaties (het combineren van werk en privé), gezondheid op de werkplek en ontwikkelingsmogelijkheden van werknemers bestaande uit goede opleidingsmogelijkheden.

Uit het onderzoek van TNO 'Goed werkgeverschap in internationaal perspectief' komt naar voren dat goed werkgeverschap loont. Het draagt bij aan goed werknemerschap en daarmee aan een hogere arbeidsproductiviteit en minder verloop van personeel, behoud van oudere werknemers en een lager ziekteverzuim.

Project Werk en Zorgtijden op Maat

In thuiszorgorganisatie De Vierstroom is een nieuwe roostermethodiek geïntroduceerd. Uitgangspunt hierbij is evenwicht tussen organisatiebelangen en belangen van de medewerkers. Men zoekt een win-winsituatie waarbij medewerkers inspraak hebben in ruil voor een grotere flexibiliteit qua inzetbaarheid voor de organisatie. Medewerkers geven namelijk van tevoren aan of ze op een bepaald dagdeel 1) bij voorkeur werken, 2) beschikbaar zijn, mits ze het vier weken van tevoren weten, 3) oproepbaar zijn, bijvoorbeeld bij ziekte van een collega, of 4) niet beschikbaar zijn. Doordat elke medewerker zich meer uren beschikbaar stelt dan haar contracturen, heeft de planner meer flexibiliteit bij het maken van het rooster. Anderzijds hebben medewerkers op deze manier meer inspraak in de roosters en kan er beter rekening gehouden worden met het privéleven van de medewerkers.

Project Van traditioneel naar flexibel

Inhome Geas is een gespecialiseerd bedrijf in gas- en elektrische-apparatenservice. Het bedrijf heeft de werktijden van de monteurs verschoven. Daardoor kunnen zij tot 18.30 uur klanten bezoeken en hebben zij in de ochtenduren meer tijd voor zorgtaken.

Project Inzet zorgverleners

Het project Inzet zorgverleners biedt ondersteuning aan mensen (vooral jonge moeders) die vanwege hun zorgtaken niet werken. Het project zoekt naar mogelijkheden voor tijdelijke betaalde werkzaamheden. Een boomkwekerij heeft arbeidsplaatsen beschikbaar gesteld met aangepaste werktijden. Inmiddels zijn twee groepen vrouwen aan de slag gegaan. Een nadere evaluatie van de resultaten moet nog plaatsvinden.

Project Telewerkexperiment RIO Amsterdam

Het telewerkexperiment is gericht op het reduceren van de werkdruk. 31 medewerkers kregen een jaar lang de mogelijkheid om te telewerken. Uit de eindanalyse van het project blijkt dat telewerken een positieve uitwerking heeft op de medewerkers: ze hebben minder moeite met de afstemming tussen werk en privé en (wellicht als gevolg daarvan) een significant lager kortdurend ziekteverzuim.

In het vervolg van dit hoofdstuk lopen we de zeven transitie langs. De vraag is steeds of de transitie voldoende soepel kan plaatsvinden en bijdraagt aan een hogere participatie. Waar dat niet het geval is, is sprake van een knelpunt op de arbeidsmarkt.

2.2 School ↔ werk

Jaarlijks komen 100 à 125 duizend jongeren voor het eerst op de arbeidsmarkt. Zij zijn dan doorgaans 21 of 22 jaar. De eerste baan is een belangrijk moment in de beroepsloopbaan. Deze kan namelijk bepalend zijn voor het verdere carrièreverloop. Hoe hoger het opleidingsniveau is, hoe sterker de positie van de jongere op de arbeidsmarkt.

Het speelkwartier

Goed onderwijs begint op jonge leeftijd. De basis voor talentontwikkeling wordt vroeg in het leven gelegd: de allereerste jaren zijn cruciaal. Het is effectiever en efficiënter om vroeg een goede basis te leggen, dan later in het leven achterstanden te repareren. Gelukkig gaat het heel veel kinderen in Nederland goed. Maar er zijn kinderen die achterstanden hebben. Het gaat hierbij niet alleen om taalachterstanden, maar ook om achterstanden in niet-cognitieve vaardigheden, die voor de kennis- en diensteneconomie van vandaag nodig zijn:

- sociale vaardigheden: teamgeest en vermogen om samen te werken
- dienstbaarheid en klantgerichtheid
- aanpassingsvermogen en het vermogen om nieuwe dingen te leren
- geduld en tijdsplanning
- het vermogen om te kiezen en om te gaan met eigen verantwoordelijkheid
- zelfrespect en zelfvertrouwen: je bent nodig en waardevol.

Na de basisschool gaan de meeste jongeren naar het voortgezet onderwijs. Van alle jongeren stroomt 57 procent na afronding van de basisschool naar het VMBO, 25 procent naar de HAVO en 18 procent naar het VWO (figuur 2.2).

De ruime meerderheid van de jongeren kiest na afronding van de middelbare school voor een vervolgstudie. Van de VMBO'ers gaat:

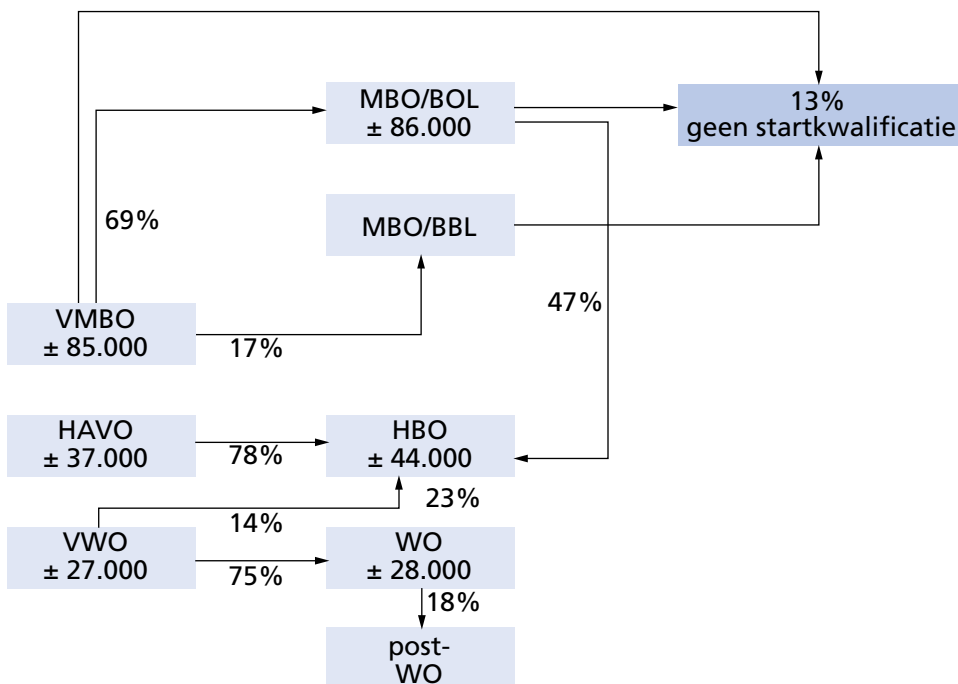
- 69 procent naar MBO beroepsopleidende leerweg (BOL: 86.000 jongeren)
- 17 procent naar MBO beroepsbegeleidende Leerweg (BBL: 14.000)
- 15 procent stopt met het onderwijs en gaat werken.

Drie op de vier jongeren met HAVO of VWO gaat studeren. Bijna 80 procent van de jongeren met HAVO stroomt door naar HBO en 75 procent van de jongeren met VWO gaat naar de universiteit. Ook zijn er jongeren die een tweede studie kiezen, namelijk 8 procent op HBO-niveau en 10 procent op universitair niveau.

Het onderwijsrendement van HBO en WO is te laag. Weliswaar halen de meeste studenten hun diploma, maar zij doen hier wel lang over. Een oorzaak hiervan is een vaak verkeerde studiekeuze. Bij ongeveer de helft van de studiestakers in het HBO en WO is dit de oorzaak. Ook is een verkeerde studie de reden waarom relatief veel studenten van studie switchen. Uit onderzoek van de RWI²¹ blijkt dat na 2 jaar in het HBO 18 procent is geswitcht naar een andere opleiding in het hoger onderwijs. In het WO is dat zelfs 26 procent, omdat vaak een stap naar het HBO wordt gemaakt. Switchen veroorzaakt dus maatschappelijke kosten: hogere studiekosten en de betrokken jongeren betreden later de arbeidsmarkt. Fi guur 2.2. geeft een overzicht van stromen binnen het onderwijsstelsel.

²¹ RWI, Voor de keuze. Voorstellen voor een betere studie- en beroepskeuzebegeleiding, Den Haag, 2008.

Figuur 2.2 Stromen binnen het onderwijsstelsel



Bron: ROA (2007).

Jongeren die na het VMBO gaan werken worden als voortijdig schoolverlater aangemerkt, ook al hebben ze het VMBO met succes afgerond. Dit geldt ook voor jongeren die MBO-niveau 1 succesvol afronden, maar niet verder gaan. Al deze jongeren hebben geen startkwalificatie (HAVO, VWO en MBO-2-niveau en hoger). Er zijn ook jongeren die stoppen met school zonder diploma. Ook deze jongeren behoren tot de groep voortijdige schoolverlaters.

In eerste instantie valt ongeveer 28 procent van de jongeren uit in het voortgezet onderwijs en MBO zonder dat zij een startkwalificatie hebben behaald. Maar een deel hiervan keert terug naar het onderwijs en haalt alsnog een startkwalificatie. Hierdoor is per saldo de jaarlijkse voortijdige schooluitval gemiddeld 13 procent: dat is dus 1 op de 8 leerlingen. Vooral bij de overgang van VMBO naar MBO vallen veel kinderen voortijdig uit, maar ook bij de overgang van MBO naar HBO en binnen het VMBO en MBO zijn er uitvallers. Hoewel inmiddels veel beleid is ingezet om opleidingen binnen het beroeps-onderwijs beter op elkaar te laten aansluiten, is het streven te komen tot doorlopende leerlijnen binnen de beroepskolom nog niet gerealiseerd.

In de onderwijssector moet een flinke professionaliseringsslag worden gemaakt. Deze sector speelt een centrale rol in onze kennis- en diensteneconomie, maar is nog te veel gebaseerd op de industriële kostwinnersamenleving van het begin van de vorige eeuw: vergaande standaardisatie van voorge-structureerde opleidingen waarbij alle leerlingen op hetzelfde moment op dezelfde manier leren, een scherpe scheiding tussen leren en werken en tussen initieel en postinitieel onderwijs en vroege studie-keuzes. Bovendien biedt deze sector aan de werknemers die hierin werken, weinig mogelijkheden voor transitie later in het leven. Daarnaast gaat het om het vak van de leraar dat de afgelopen jaren aan status heeft ingeboet. Zoals ook eind 2007 geadviseerd door de Commissie Leraren in haar rapport *LeerKracht*, zijn betere betaling van leraren en herwaardering van de praktijkkant van het leraarschap een belangrijke stap samen met een modern HRM-beleid en kwaliteitsbeleid op scholen. Daar zien wij een belangrijke rol voor benchmarking en de onderwijsinspectie.

Jongeren zonder startkwalificatie zijn niet per definitie werkloos. Ook zonder startkwalificatie vinden veel mensen een baan. Van de mensen zonder startkwalificatie werkt 40 à 55 procent, maar van de mensen met startkwalificatie werkt 70 procent tot 90 procent. Alleen onder mensen met havo of vwo als hoogste opleiding is de arbeidsdeelname lager.

Tabel 2.1 Participatiecijfers per opleidingsniveau, 15-64 jaar, 2006, aantallen in duizenden

Opleidingsniveau	Totaal	Bruto-participatie- graad	Werkend (> 12 uur)	Werkloos		Niet-werkend of werkzoekend
				Werkend < 12 uur	Niet werkend	
Zonder startkwalificatie:						
Basisonderwijs	973	40%	339	4	43	587
VMBO, MBO 1	2647	53%	1307	18	86	1233
<i>Totaal zonder startkwalificatie</i>	3620		1646	22	129	1820
Met startkwalificatie:						
HAVO/VWO	1115	59%	610	11	40	454
MBO 2 en 3	1597	73%	1105	7	59	426
MBO 4	1801	82%	1422	11	49	319
HBO, WO bachelor	1734	84%	1406	7	39	282
Master, doctor	1024	86%	847	4	29	144
<i>Totaal met startkwalificatie</i>	7271		5390	40	216	1625
Totaal	10891		6697	62	345	3445

Bron: CBS.

Opvallend in tabel 2.1 is dat de arbeidsmarktperspectieven bij HAVO en VWO slechter zijn dan die van MBO-2- en -3-niveau. Algemeen vormend onderwijs is dus niet zaligmakend, maar veel ouders denken dat algemeen vormend beter is dan MBO. Naar 'werken met de handen' blijft vraag bestaan en sommige leerlingen kunnen beter beginnen met werken in plaats van een algemeen vormende opleiding te doen met theoretische leerweg (BOL). Dat geldt vooral voor kwetsbare jongeren die moeilijk leren op school in een theoretische setting. Zeker voor hen is formele scholing niet het enige antwoord. Je kunt ook succesvol zijn als je niet in een klaslokaal, maar op de werkvloer leert.

Mensen zonder startkwalificatie werken minder en zijn vaker werkloos. Dit geldt nog sterker voor mensen die laaggeletterd zijn, dat wil zeggen dat ze niet of nauwelijks kunnen lezen en schrijven. Van de ruim 3½ miljoen mensen zonder startkwalificatie is bijna anderhalf miljoen functioneel analfabeet. Een groot deel van deze groep is niet-westers allochtoon, vooral vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst.

Laaggeletterdheid

Om te kunnen functioneren in de samenleving, om goed en adequaat te kunnen (en durven) participeren op de arbeidsmarkt en om zichzelf te kunnen ontwikkelen, moeten mensen kunnen lezen, schrijven en rekenen. Ondanks de goede onderwijsfaciliteiten kent Nederland op dit moment 1,5 miljoen laaggeletterden. Dat zijn mensen die onvoldoende kunnen lezen en schrijven om persoonlijk en maatschappelijk goed te kunnen functioneren. Zij hebben nauwelijks toegang tot de arbeidsmarkt.

De overheid heeft zich ten aanzien van de laaggeletterdheid twee doelen gesteld. Het eerste doel is te zorgen dat na 2011 geen nieuwe laaggeletterde leerlingen het onderwijs uitstromen en op de arbeidsmarkt instromen. Het tweede doel is het aantal laaggeletterden te verminderen met minstens 900.000. Van dit doel moet de helft al in 2011 zijn gerealiseerd.

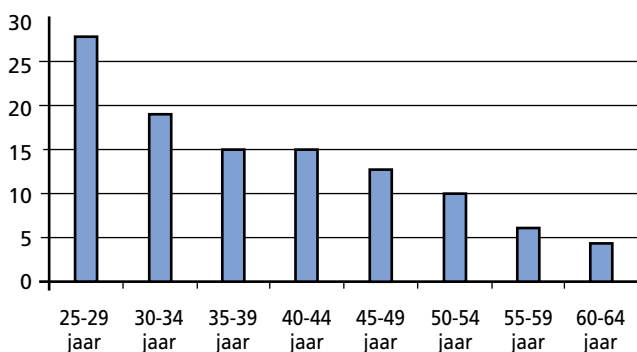
Van werk naar onderwijs

Deze transitie komt zeer weinig voor. Wel is gebruikelijk dat werknemers scholing volgen zonder hun baan hiervoor op te zeggen.

Om goed te kunnen blijven functioneren is het nodig dat werknemers zich voortdurend ontwikkelen. Dit kan via het volgen van cursussen en trainingen. Thans neemt jaarlijks 16 procent van alle werknemers hieraan deel. Dit is meer dan het EU-25-gemiddelde (10 procent), maar het kabinet heeft als doel gesteld dat dit moet oplopen tot 20 procent. Doel hiervan is te komen tot een goed opgeleide en

breed inzetbare beroepsbevolking. Momenteel wordt dus door werknemers en werkgevers nog onvoldoende geïnvesteerd in de inzetbaarheid van werknemers. Bovendien is de scholingsdeelname ongelijk: ouderen en laagopgeleiden nemen weinig deel aan scholing. In figuur 2.3 is te zien dat de deelname aan scholing van ouderen 5 procent is, terwijl dit bij de jongste leeftijdsgroep bijna 30 procent is. Sinds 2000 beweegt het aandeel scholing weinig: in de periode 2000-2006 varieerde de scholingsdeelname tussen 15,5 procent en 16,4 procent. Wel geldt dat na 2004 (16,4 procent) de scholingsdeelname is gedaald met bijna 1 procent-punt.

Figuur 2.3 Deelname postinitiële scholing, in procenten, 2005



Bron: M. van Herpen, *Deelname aan postinitieel onderwijs, 1995-2005*, CBS Sociaal-economische trends, 4e kwartaal 2006.

Laaggeschoolden zullen altijd minder deelnemen aan formele scholing, maar dat betekent niet dat zij niet kunnen leren. Mensen leren vooral door steeds nieuwe dingen te doen op hun werk en nieuwe functies en banen te aanvaarden. Daarom zijn EVC's (Elders Verworven Competenties) belangrijk. Hiermee kunnen mensen hun talenten ontdekken, waaraan ze een beter zelfbeeld kunnen ontlenen.

Naast scholing zijn er andere mogelijkheden om te komen tot een brede(re) inzetbaarheid en verdere ontwikkeling van competenties van werknemers. Voor groepen werknemers, vooral laagopgeleiden en ouderen, is de beste manier om te leren door te werken en in beweging te blijven (mobiliteit), bijvoorbeeld via wisseling van baan of (tijdelijke) plaatsing op andere functies. Ook een training on the job draagt bij aan de inzetbaarheid van werknemers.

Conclusies

- Er zijn erg veel functioneel analfabeten: in totaal 1,5 miljoen personen.
- De voortijdige schooluitval is te hoog. Gemiddeld verlaat 13 procent van de jongeren voortijdig de school. Dit is 1 op de 8 jongeren!
- Een belangrijke oorzaak van de voortijdige uitval is dat de onderwijsvormen binnen de beroepskolom onvoldoende op elkaar aansluiten. Vooral het ontbreken van een doorlopende leerlijn VMBO-MBO is een manco.
- Algemeen vormend onderwijs en formele scholing zijn niet zaligmakend. Werken met je handen en ervaring opdoen op de werkplek kunnen succesvol zijn. Dit geldt zeker voor mensen die niet goed op school kunnen leren (in theoretische context). De huidige leerpaden bieden onvoldoende ruimte voor het leren op de werkplek.
- Een professionaliseringsslag in de onderwijssector is nodig. Dit vereist ook veel goed menselijk kapitaal.
- Nog te weinig wordt in de ontwikkeling van competenties, aanpassingsvermogen en inzetbaarheid van werknemers geïnvesteerd. Dit geldt nog meer voor laagopgeleiden en ouderen.

2.3 Werk ↔ zorg/huishouden

De afgelopen decennia is de arbeidsparticipatie van vrouwen fors toegenomen: van 29 procent in 1975 tot thans circa 68 procent (gemeten in personen). Hierdoor is ook de gemiddelde participatiegraad fors gestegen. In verschillende sectoren werken momenteel zelfs meer vrouwen dan mannen. Voorbeelden daarvan zijn de persoonlijke dienstverlening, de zorgsector en het onderwijs. 75 procent van de vrouwen heeft een deeltijdbaan. Doordat steeds meer vrouwen gaan werken worden gezinnen minder afhankelijk van één kostwinner en zijn ze dus (financieel) minder kwetsbaar. Maar daar staat tegenover dat mensen steeds hogere eisen gaan stellen aan hun baan, omdat ze die moeten kunnen combineren met de zorg voor kinderen.

Van werk naar zorg

De geboorte van kinderen is van grote invloed op het arbeidspatroon van vrouwen. Er zijn steeds minder vrouwen die hun kind helemaal zelf willen verzorgen en die daarom helemaal stoppen met werken (tabel 2.2). In 2000 stopte gemiddeld nog 13 procent van de vrouwen met werken na de komst van het eerste kind, in 2006 is dit nog 9 procent. Ook het aandeel vrouwen dat kiest voor verkorting van de werkweek daalt; van gemiddeld 36 procent in 2000 naar 28 procent in 2006.

Tabel 2.2 Verandering in arbeidspatroon van moeders na de geboorte van het eerste kind (2000-2006)

	2000	2006	Laag 2006	Middelbaar 2006	Hoog 2006
Moeder					
Werkte niet en gaat niet werken	16	16	38	13	6
Stopt met werken	13	9	19	13	8
Gaat minder uren werken	36	28	20	38	34
Blijft gelijke uren werken	33	41	21	33	35
Begint met werken of gaat meer uren werken	2	5	2	2	2

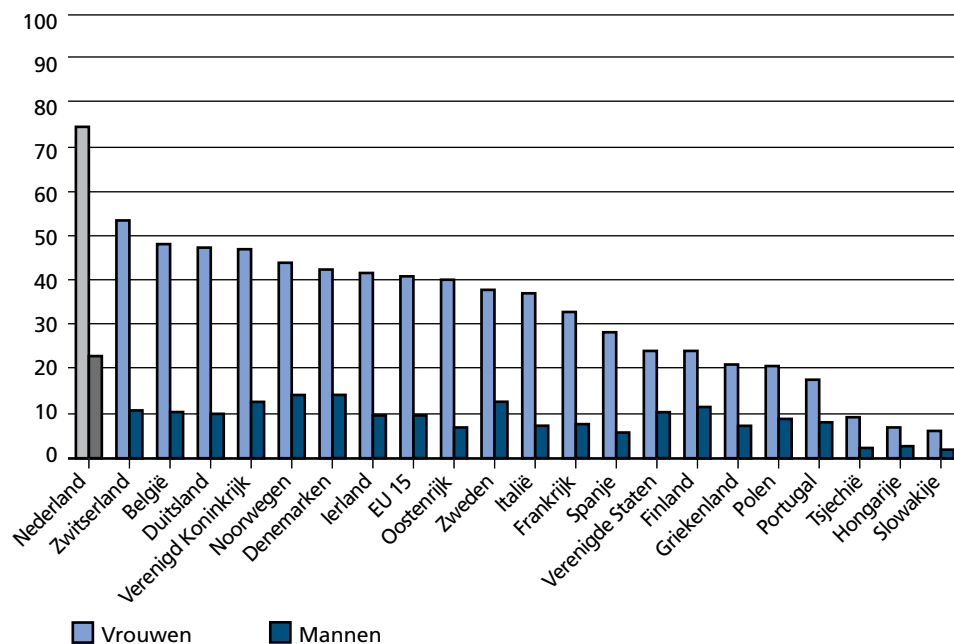
Bron: M. Mol: in CBS Sociaaleconomische trends, 1e kwartaal 2008. p. 11 t/m 16.

De veranderingen in het arbeidspatroon verschillen per opleidingsniveau. Vooral laagopgeleide moeders werken niet of stoppen na de geboorte van het eerste kind. Ook de geboorte van het tweede of derde kind beïnvloedt het arbeidspatroon. 61 procent van de moeders met drie kinderen werkt niet meer na de geboorte van het derde kind.

Niet alleen moeders met kinderen werken in deeltijd. Ook het merendeel van de vrouwen zonder kinderen heeft een deeltijdbaan. Aan de populariteit van deeltijdbanen liggen verschillende factoren ten grondslag.²² In Nederland is een deeltijdbaan een volwaardige baan, terwijl in veel andere landen alleen marginaal werk in deeltijd wordt gedaan. Voorts is het opleidingsniveau relevant en daarmee de verdien capaciteit en het uurloon. Ook speelt mee dat met de Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA, 2000) aanpassing van de arbeidsduur binnen het bereik van iedere werknemer is gekomen. In figuur 2.4 valt te zien dat met name Nederlandse vrouwen, internationaal gezien, veel in deeltijd werken.

²² W. Portegijs en S. Keuzekamp, SCP Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijd, Sociaal en Cultureel Planbureau, februari 2008.

**Figuur 2.4 Aandeel deeltijders (1-34 uur per week) onder de werkende vrouwen en mannen
Bevolking van 15-64 jaar, 2006 (in procenten)**



Bron: <http://stats.oecd.org/wbos>

Uit onderzoek van OSA²³ komen drie interessante conclusies naar voren:

- Werken voorafgaand aan de geboorte van het eerste kind is belangrijk voor de participatie op langere termijn. Van de vrouwen die voor de geboorte van hun eerste kind een baan hadden, keren er later meer terug naar de arbeidsmarkt dan van de vrouwen die toen niet werkten.
- Om de kansen op herintreding te vergroten is het van belang dat vrouwen met kleine kinderen blijven werken, al is het maar in een heel kleine deeltijd baan.
- Vrouwen die binding met de arbeidsmarkt blijven houden, realiseren later een hoger functieniveau en een hoger loon dan vrouwen die na verloop van tijd herintreden: "een transitie van werk naar zorg kent een veel hogere prijs dan de transitie van werk naar een combinatie van (deeltijd)arbeid en zorg."²⁴ Deze hoge prijs kan alleen door werkgevers worden verlaagd, namelijk door vrouwen die na de geboorte van hun kind een tijd willen stoppen met werken perspectief te bieden op een gelijkwaardige functie bij terugkeer. Dit stimuleert vrouwen weer te gaan werken en heeft voor werkgevers als voordeel dat zij beschikken over een inzetbaar arbeidspotentieel.

Van zorg naar werk

Na de zorg voor de kinderen keert een deel van de vrouwen terug naar de arbeidsmarkt. Veel van deze vrouwen zijn niet uitkeringsgerechtigd (nuggers). Er zijn in totaal circa 1,8 miljoen nuggers. Dat zijn niet alleen herintredende vrouwen, maar ook thuiswonende jongeren en inburgeraars. Van de totale groep niet-uitkeringsgerechtigden die is ingeschreven bij het CWI heeft een groot deel recente werkervaring. Ze hebben dan ook een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan de CWI-populatie als geheel.

Van de 1,8 miljoen nuggers willen er 453.000 werken (2006). Van deze groep zijn er 175.000 actief op zoek naar werk en op korte termijn beschikbaar. Maar er zijn dus ook 275.000 nuggers die wel aan het arbeidsproces willen deelnemen als er toevallig een interessante baan voorbijkomt, maar die niet zo gemotiveerd zijn dat ze actief op zoek zijn naar een baan. Mogelijke redenen voor nuggers om niet te willen of kunnen werken, zijn zorg voor het gezin, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

²³ J.D. Vlasbom en J.J. Schippers, *Arbeidsmarktconsequenties van kinderen krijgen: een verkenning van de langetermijnevolgen*, OSA-publicatie A216, november 2005.

²⁴ In deze bevinding wordt OSA gesteund door diverse onderzoeken. In het algemeen geldt dat transitie terug naar de arbeidsmarkt gepaard gaan met vermindering van het loon.

De groep van 453.000 nuggers wordt voor driekwart gevormd door samenwonende of gehuwde vrouwen. Voor verhoging van de arbeidsparticipatie vormt deze groep een belangrijk potentieel. Maar ook al is de arbeidsmarkt krap, toch komt deze groep moeilijk aan een baan. Dit komt doordat werkgevers onvoldoende inspelen op de werkwensen van nuggers. Uit CWI-rapporten blijkt dat bij tweederde van de moeilijk vervulbare vacatures werkervaring wordt gevraagd, terwijl veel nuggers niet beschikken over recente werkervaring. Bovendien is ruim 80 procent van deze vacatures voor meer dan 32 uur per week, terwijl de meeste nuggers een deeltijdbaan wensen.²⁵

Onder de nuggers zit een relatief grote groep hoogopgeleiden: in totaal 93.000. Bij slechts 38.000 hoogopgeleide nuggers is sprake van actief zoekgedrag en directe beschikbaarheid.

Project 'Iedereen is nodig in Amersfoort'

In juli 2007 is het project 'Iedereen is nodig in Amersfoort' gestart. Dit is een samenwerkingsverband van de gemeente Amersfoort en het CWI Amersfoort dat zich richt op nuggers die op eigen kracht moeilijk aan de slag komen.

De initiatiefnemers noemen drie motieven waarom intensivering van de begeleiding van nuggers nodig is. Het economische motief is dat iedereen nodig is op de arbeidsmarkt. Het preventieve motief is dat nuggers die geen werk vinden in de toekomst afhankelijk kunnen worden van een uitkering, bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van het inkomen van de partner. Het sociale motief is dat werk een middel is om de maatschappelijke participatie te bevorderen en sociale problematiek te verminderen of te voorkomen.

Het projectteam onderneemt tal van acties om de doelgroep te bereiken. Het team heeft brieven verzonden aan nuggers die zich hebben uitgesproken bij het CWI en aan mensen die een uitkering ontvangen in het kader van de ANW. Het team heeft media-aandacht gezocht via een gemeentelijk persbericht en een interview met Omroep Amersfoort. Het team heeft met het UWV afgesproken dat het aan het eind van een WWV-periode inschat of iemand nigger wordt. Als dat het geval is, draagt het UWV de betrokkene over aan een banenmakelaar van het project. Met het Centrum voor Duurzame Inburgering is afgesproken dat het inburgeraars die naast hun inburgeringstraject de mogelijkheden voor werk willen verkennen, doorverwijst naar het project.

Het projectteam koopt bij Arbeidsintegratie van de gemeente Amersfoort trajecten in, maar deze zijn vaak niet nodig. Er is vooral behoefte aan sollicitatietrainingen en taalcurssussen. De kracht van het project zit in de bemiddeling ('de banenmakelaar'). In dit kader voert het projectteam ook gesprekken met potentiële werkgevers. Daarbij maakt het voornamelijk gebruik van de werkgeverscontacten die al aanwezig zijn bij CWI en gemeenten.

De negatieve transitie van werk naar zorg lijkt in de praktijk soepeler te verlopen dan de positieve transitie van zorg naar werk. Vrouwen die vanwege de kinderen stoppen met werken of minder gaan werken, gaan doorgaans niet weer (of meer) werken als de kinderen groter zijn. Bij de beslissing om weer of meer te gaan werken, speelt blijkbaar niet alleen het zorgmotief een rol, maar ook financiële motieven, de aanwezigheid van voorzieningen en de cultuur.

Werk moet lonen

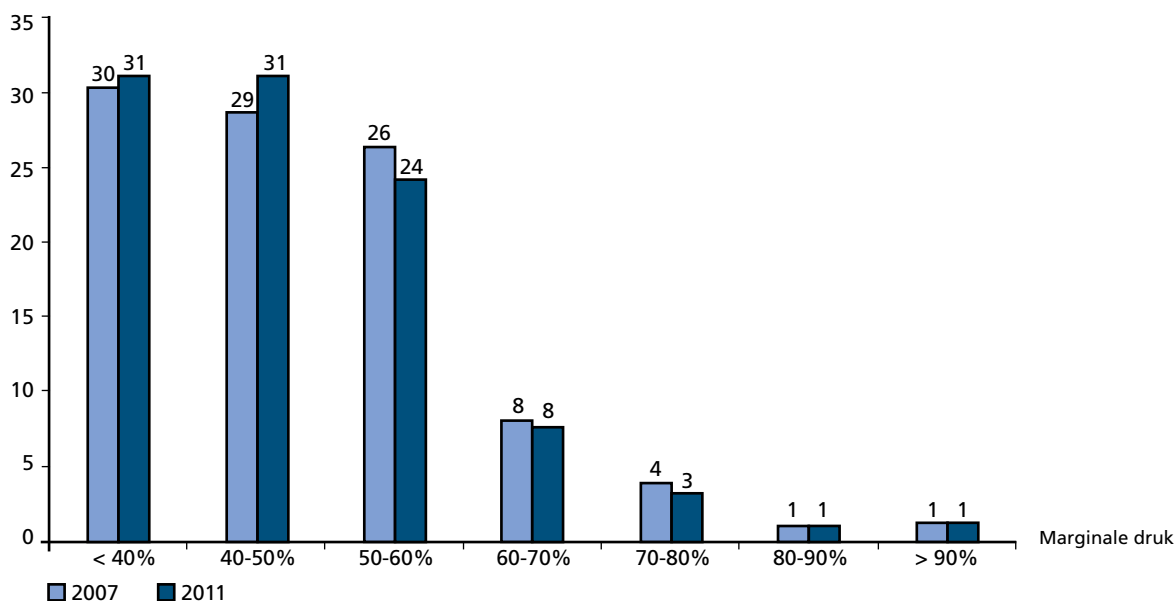
Het zijn vooral vrouwen die niet werken of een deeltijdbaan hebben. Onderzoek laat zien dat zij zich bij de beslissing om (meer) te gaan werken vooral laten leiden door het extra inkomen. Achtergrond hiervan is dat voor vrouwen, anders dan voor mannen, werken veel minder vanzelfsprekend wordt gevonden. Dit geldt zeker voor de hogere leeftijdsgroepen.

Veel vrouwen werken niet om een persoonlijke ambitie te verwezenlijken, maar voor het geld. In de afweging om weer of meer te gaan werken, speelt dus een belangrijke rol wat dat oplevert. Wat elk extra uur werk oplevert, is afhankelijk van het loon en de belastingen en premies die van dat loon worden afgetrokken. De marginale druk van die belastingen en premies kan oplopen tot boven de 80%, mede als gevolg van afloop van inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag. Dat betekent dat de werknemer maar 20% overhoudt van wat hij of zij de werkgever kost. In 2006 gold voor 0,1 miljoen deeltijders een marginale druk van meer dan 80%, voor 0,3 miljoen deeltijders een marginale druk van 60% tot 80%, voor 1,2 miljoen deeltijders een marginale druk van 40% tot 60% en voor 0,7 miljoen deeltijders minder dan 40% (zie figuur 2.5).²⁶

²⁵ Raad voor Werk en Inkomen. *De drempel over*, oktober 2007, p. 31.

²⁶ SZW, 2006, *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*.

Figuur 2.5 Marginale druk deeltijders in %



Bron: SZW.

Voorzieningen

De schooltijden zijn niet goed afgestemd op werkende ouders. Nog steeds is de woensdagmiddag op veel scholen een vrije middag, met als gevolg dat veel vrouwen niet op woensdag (kunnen) werken. Op andere dagen beginnen scholen om half negen 's ochtends en gaan ze rond drie uur 's middags uit. Dat betekent dat het ook op die dagen lastig is om een volledige werkdag te draaien.

Betere schooltijden zouden de behoefte aan voorzieningen, zoals kinderopvang en brede scholen, verminderen. Zo ver zijn we nog niet. Voor vooral vrouwen met kleine kinderen is de aanwezigheid van kinderopvang belangrijk, omdat zij werk en zorg moeten kunnen combineren. Het aantal kinderopvangvoorzieningen is fors gegroeid de laatste jaren. Maar openingstijden laten nogal eens te wensen over. Gaan kinderen eenmaal naar de basisschool, dan bepalen schooltijden in hoge mate het dagritme en beperken daardoor de mogelijkheden voor urenuitbreiding op het werk. Voor- en naschoolse opvang biedt hier een oplossing voor, maar deze is vaak op andere locaties dan de school, met gesjouw van kinderen als gevolg. Een doorlopend school- en opvangprogramma komt maar beperkt voor. Bovendien is er een tekort aan voorzieningen voor voorschoolse en naschoolse opvang. Kortom: tijdarrangementen in het onderwijs en arbeidsdomein sluiten niet op elkaar aan.

Ook flexibele loopbanen kunnen een oplossing bieden. Het gaat hierbij om banen die mee bewegen met de werksituatie en de privésituatie over de levensloop. Het huidige loopbaansysteem is nog vaak geënt op de kostwinner die 40 jaar 40 uur per week beschikbaar is voor zijn werkgever. Meer oog voor carrièreplanning onder vrouwen en hun de kans bieden tijdelijk minder te gaan werken zonder dat dit ten koste gaat van de carrièreperspectieven, zal ertoe leiden dat meer vrouwen (meer uren) blijven werken bij de geboorte van een kind.

Cultuur

Nederland is een van de weinige landen in de wereld waar het anderhalfverdienersmodel de standaard is om arbeid en zorg te combineren. Daarbij valt op dat er een groot verschil is tussen mannen en vrouwen. Meer dan 80 procent van de mannen werkt voltijd. Minder dan 30 procent van de vrouwen werkt voltijd. De werktijden van mannen veranderen meestal niet als de privésituatie wijzigt. Door-gaans past de vrouw haar werktijden aan aan nieuwe omstandigheden. Nederlandse vrouwen werken doorgaans niet meer dan drie dagen per week. Uit SCP-onderzoek blijkt dat de Nederlandse samenleving voor vrouwen met schoolgaande kinderen een gemiddelde werkweek van 3 dagen ideaal vindt. Een kwart van de samenleving vindt overigens een werkweek van 4 dagen voor deze moeders ideaal.

Als mannen carrière maken, spreekt het vaak vanzelf dat de vrouw stopt met werken of een kleine baan neemt om te kunnen zorgen voor de kinderen. Deels is het ook een bestendinging van rollenpatronen. De gekozen taakverdeling zorgt voor een carrière-voorsprong van de man die door de vrouw niet meer wordt ingelopen en die vervolgens de bestaande taakverdeling rechtvaardigt. Voor zover die taakverdeling een uiting is van persoonlijke voorkeuren, is dit geen probleem. Maar deels is het ook cultureel en door instituties bepaald: andere landen – denk aan de Scandinavische landen – hebben een heel andere taakverdeling tussen man en vrouw. Het doorbreken van het huidige rollenpatroon kan resulteren in een situatie waarin iedereen een vrije keuze heeft, met als voordelen 1) per saldo een hogere arbeidsparticipatie, 2) meer economische zelfstandigheid voor vrouwen, 3) meer ontspannen arbeid- en zorgcombinaties en 4) meer maatschappelijk profijt van dure initiële scholing.

Het maatschappelijke profijt van de initiële scholing wordt steeds relevanter nu meer dan 50 procent van de universitair afgestudeerden vrouw is. Een grotere betrokkenheid van vrouwen bij de arbeidsmarkt vergt een andere verdeling van zorg en werktaken tussen mannen en vrouwen. Hiervoor is het van belang dat mensen breed inzetbaar zijn, de keuze voor mannen en vrouwen voor het combineren van werk en zorg gelijkwaardig is en werknemers meer zeggenschap hebben over de werktijden: sociale innovatie is nodig.

Conclusies

- Vrouwen werken gemiddeld weinig uren. Dit komt doordat veel vrouwen geen baan of een kleine deeltijdbaan hebben. Hierdoor benutten we de talenten van vrouwen onvoldoende. Bovendien krijgen vrouwen onvoldoende toegang tot functies en carrières die zij op grond van hun kwaliteiten en opleiding zouden kunnen vervullen en waarmee ze maatschappelijke status zouden kunnen bereiken.
- Instituties zijn nog te veel afgestemd op het mannelijke kostwinnersmodel. Tijdarrangementen in het onderwijs- en arbeidsdomein (inclusief kinderopvang) sluiten niet goed op elkaar aan. Dit gaat ten koste van de arbeidsparticipatie van vrouwen.
- De marginale druk is voor bepaalde groepen deeltijders erg hoog. Dit ontmoedigt vrouwen meer uren te gaan werken.
- Het arbeidspatroon van vrouwen wordt in belangrijke mate cultureel bepaald. Veel Nederlanders vinden dat vrouwen het beste voor kinderen kunnen zorgen en daarom niet of voor weinig uren moeten gaan werken. Om de participatie van vrouwen te verhogen is een cultuuromslag nodig.
- Nuggers bieden kansen om de participatiegraad te verhogen. Terugkeer naar het arbeidsproces lukt onvoldoende, omdat werkgevers hun werkwensen niet genoeg honoreren. Maar ook omdat een groot deel van deze groep onzichtbaar is, omdat zij zich niet inschrijven bij het CWI en ook niet actief een baan zoeken.

2.4 Werk ↔ pensioen

Jaarlijks gaan 60 tot 80 duizend werkende ouderen met pensioen.²⁷ In de komende decennia zal dit aantal fors stijgen als gevolg van de vergrijzing. Veel ouderen stoppen met werken ver voor hun vijftenzestigste. Van de werkenden stopt 60 procent al voor zijn zestigste en 80 procent al voor zijn tweeënzestigste. Bij 60 jaar is de vraag al: "Wanneer stop jij met werken?"

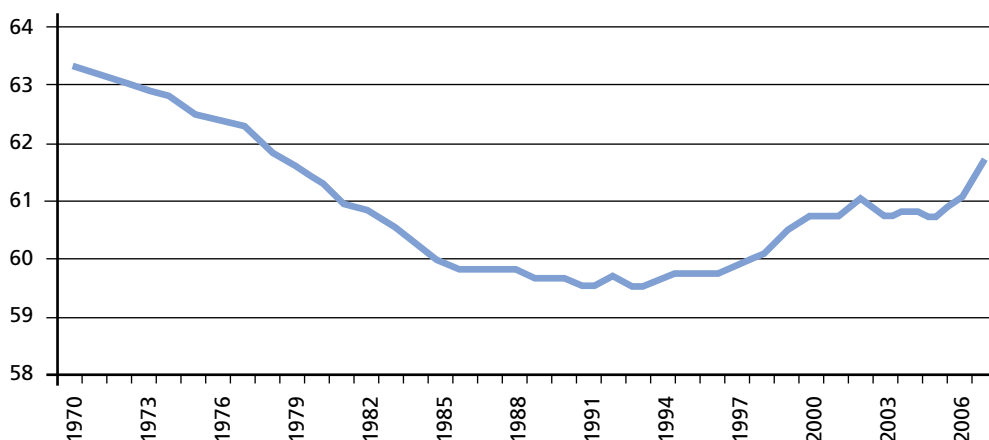
Ouderen staan bij hun pensionering voor een steeds langere periode waarin zij in goede gezondheid geen maatschappelijke prestatie meer leveren en waarin ze zelf ook geen bevrediging meer kunnen halen uit de veelheid aan sociale contacten, uit de hulp aan anderen en aan de productie van nuttige zaken die samenhangen met betaald werk. Hoe aanlokkelijk die vakantie van twintig jaar op voorhand ook lijkt, veel ouderen voelen zich erdoor uitgerangeerd.

Wij stoppen eerder met werken dan onze ouders. In 1970 was de gemiddelde uittreedleeftijd ruim 63 jaar. Sindsdien is deze gedaald tot 60 jaar in 1996. Daarna is weer een stijging ingezet als gevolg van

²⁷ J-W Bruggink, *Pensioenleeftijd niet vaak 65*, CBS, *Sociaaleconomische trends*, 3e kwartaal 2007.

de inperking van de mogelijkheden te sparen voor VUT en prepensioen en door het aanscherpen van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Inmiddels is de gemiddelde uittreedleeftijd 61,7 jaar (figuur 2.6). Dat is nog altijd erg vroeg, met als gevolg dat minder dan een kwart van alle 60- tot 65-jarigen werkt.

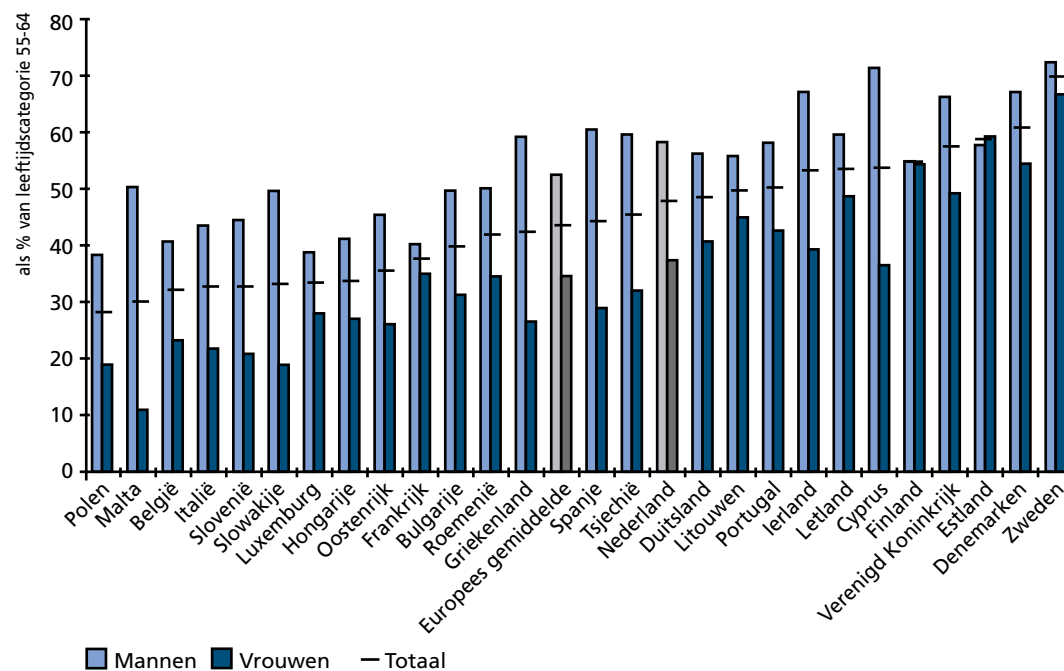
Figuur 2.6 Gemiddelde uittreedleeftijd ouderen, 55-64 jaar



Bron: SZW op basis van CBS.

Dat langer doorwerken voor grote groepen haalbaar kan zijn, laat figuur 2.7 zien. In de Scandinavische landen is de participatiegraad van ouderen ruim 20 procent-punten hoger dan in Nederland. IJsland, niet in de figuur meegenomen, voert de boventoon. Daar is de participatiegraad van ouderen 85 procent.

Figuur 2.7 Participatiegraad oudere werknemers, 55-64 jaar, 2006



Bron: Eurostat: EU labor force survey, 2006, jaargemiddelde.

Er is dus veel ruimte voor verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen, vooral van de leeftijdsgroep 60 tot 65 jaar. Dit vereist een verdere stijging van de gemiddelde uittreedleeftijd. Bij de beslissing om vervroegd uit te treden, speelt het inkomen een rol. Langer doorwerken moet dus financieel aantrekkelijker worden. Aanpassing van pensioenregelingen is nodig, maar ook een culturomslag: werken tot 65 jaar moet weer normaal worden. Overigens is de animo voor langer doorwerken aan het stijgen. Circa 30 procent van de werknemers geeft aan te willen doorgaan na hun vijftenzestigste.

In de jaren zeventig en tachtig lieten werkgevers ouderen vervroegd uittreden om plaats te maken voor jongeren (in verband met de hoge jeugdwerkloosheid in die tijd). Dit heeft een cultuur gecreëerd waarin werknemers en werkgevers de talenten van ouderen niet meer goed onderhouden. Als we mensen in staat willen stellen om langer door te werken, moeten we gedurende hun werkzame leven veel meer in hun inzetbaarheid investeren, zodat de productiviteit op peil blijft en ouderen niet te duur voor de werkgever worden. Momenteel wordt weinig in ouderen geïnvesteerd, omdat de terugverdientermijn voor werkgevers te kort is en de betrokken ouderen scholing niet meer zinvol achten, omdat zij nog maar enkele jaren moeten werken. Maar langer werken betekent ook dat werkgevers de investeringen in ouderen over een langere periode kunnen terugverdienen. Kortom: een volgende cultuuromslag is nodig: in plaats van vervroegde uitstroom en weinig investeringen moeten we terug naar behoud van en veel investeringen in ouderen.

Conclusies

- De meeste ouderen stoppen met werken ruim voordat zij 65 jaar zijn. Hierdoor gaat veel werkervaring verloren.
- Het moet voor ouderen financieel aantrekkelijker worden gemaakt om hen te stimuleren door te werken tot hun vijftenzestigste.
- Er moet meer in ouderen worden geïnvesteerd, zodat zij tot (na) hun vijftenzestigste inzetbaar zijn.

2.5 Werk ↔ uitkering

Verdeling verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor de transitie van uitkering naar werk is verdeeld over verschillende partijen. Het CWI is verantwoordelijk voor bemiddeling van kortdurend werklozen. Het UWV is verantwoordelijk voor de bemiddeling en reïntegratie van mensen die langer in de WW zitten of arbeidsongeschikt zijn. Ook verstrekt het UWV de uitkeringen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Sinds de Wet werk en bijstand (WWB: 2004) hebben gemeenten daar ook de financiële prikkel voor. CWI en UWV worden door het rijk aangestuurd en afgerekend op basis van prestatieafspraken en -indicatoren. Gemeenten hebben een vrij besteedbaar reïntegratiebudget (W-deel WWB) waarmee zij een eigen reïntegratiebeleid kunnen voeren, afgestemd op de cliënt en de situatie op de arbeidsmarkt.

Het CWI is de eerste toegangspoort; burgers moeten zich hier melden om een nieuwe baan te zoeken en een uitkering aan te vragen. De hoofdtaken van het CWI bestaan uit de uitkerings- en werkintake van uitkeringsgerechtigden, diagnosestelling, bemiddeling en het benaderen van werkgevers voor vacatures. Werklozen die zelf een baan kunnen vinden, krijgen geen begeleiding. Personen met bijstand of een WW-uitkering die alleen bemiddeling nodig hebben, blijven bij het CWI. WW'ers en WWB'ers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, worden naar het UWV of de gemeente doorverwezen. Als een uitkeringsgerechtigde na zes maanden nog geen baan heeft, draagt het CWI de betrokkene over aan het UWV (WW, WAO, WIA, WAZ, Wajong) of aan de gemeente (WWB). De activiteiten van het UWV betreffen o.a. intake- en voortgangsgesprekken, controle op naleving sollicitatieplicht, de aanbesteding van reïntegratietrajecten en uitbetaling van de uitkering.

Kabinet en betrokken partijen hebben afgesproken dat gemeenten en UWV vanaf 1 januari 2010 geïntegreerde dienstverlening (intake en reïntegratie) aanbieden. Daartoe worden per 1 januari 2009 op regionaal of lokaal niveau Lokaties voor Werk en Inkomen ingericht. Het CWI fuseert op 1 januari 2009 met het UWV.

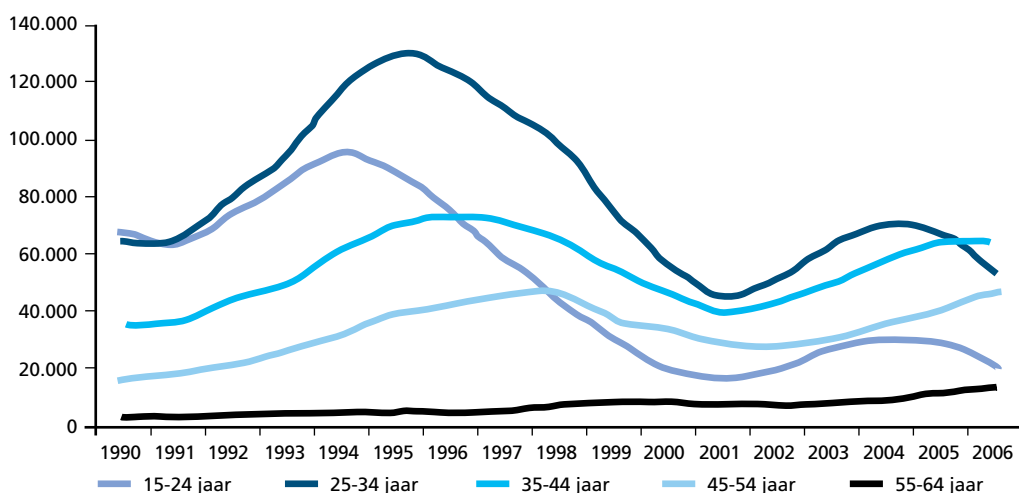
Van werk naar een uitkering en omgekeerd

Zowel bij de WW als bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen (uitgezonderd de Wajong) bestaat de instroom uitsluitend uit mensen die vooraf een baan hadden. Bij de Wet werk en bijstand (WWB) kunnen ook personen instromen die voorheen niet werkloos waren, zoals vrouwen die uitkeringsgerechtigd worden na een scheiding. De WWB bestaat dus uit meer transities dan uitsluitend die van werk naar een uitkering. Daarom wordt de transitievorm van werk naar een uitkering hieronder beperkt tot de WW en arbeidsongeschiktheid.

De instroom van werk naar een WW-uitkering is de afgelopen jaren fors gedaald en is nu laag. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen. Verhoudingsgewijs is de instroom van ouderen zelfs het laagste van allemaal. De gemiddeld lage instroom in de WW is niet alleen toe te schrijven aan de gunstige economische ontwikkeling. Ook het beleid heeft hieraan bijgedragen. Het gaat vooral om het meer richten van de sociale zekerheid op participatie, zoals door verlaging van de maximale WW-duur tot 38 maanden.

Er stromen steeds minder ouderen (55+) de WW in, maar er stromen ook steeds minder ouderen uit de WW (zie figuur 2.8). Vooral de transitie van WW naar werk is bij ouderen laag. Gedurende de eerste zes maanden stroomt niet meer dan 7 procent uit wegens werkhervatting. In 2006 stroomde gedurende het totale jaar per saldo 14 procent van de ouderen de WW uit wegens werkhervatting. Slechts 7 procent vindt in het tweede halfjaar een baan. Bij de jongvolwassenen (25 tot 35 jaar) was dit 54 procent.

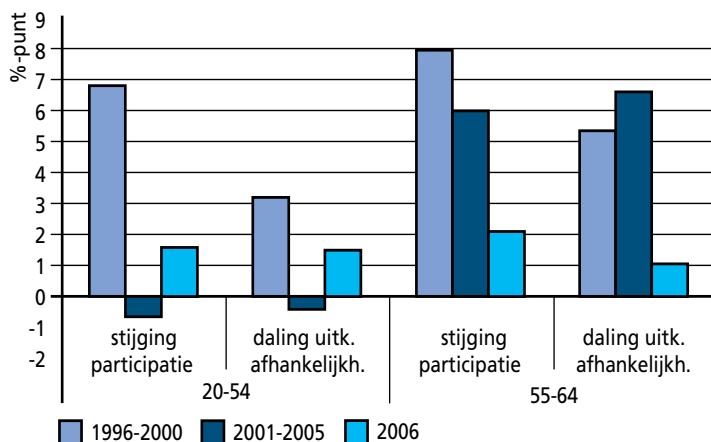
Figuur 2.8 Uitstroom WW als gevolg van werkhervatting, 1990-2006



Bron: samengesteld op basis van CBS Statline.

Van 1996 tot 2006 is op macroniveau de arbeidsparticipatie van 55- tot 64-jarigen met 16 procent toegenomen. In dezelfde periode is de uitkeringsafhankelijkheid met 13 procent-punt afgenomen. Figuur 2.9 laat zien dat in 2001-2005 de daling van de uitkeringsafhankelijkheid zelfs groter is geweest dan de stijging van de arbeidsparticipatie.

Figuur 2.9 Stijging nettoarbeidsparticipatie en daling uitkeringsafhankelijkheid in procent-punt beroepsbevolking naar leeftijd, 1996-2006 (exclusief VUT en prepensioen)



Bron: CBS en UWV.

Ouderen hebben veel werkervaring, kennis en vaardigheden. Doordat zij bij werkloosheid nauwelijks slagen in het vinden van een baan, gaat een grote groep geschikte potentiële arbeidskrachten verloren, terwijl werkgevers blijven zitten met veel openstaande vacatures.

“Bij een IT-bedrijf hoeven niet alleen snelle twintigers te werken. Wij zijn al twee jaar opgenomen in de ‘Fast Fifty’ van snelgroeiende technologiebedrijven. En dat met een personeelsbestand dat de afgelopen jaren fors grijs is geworden.”

Aan het woord is de directeur van een IT-bedrijf dat juist ouderen uitnodigt voor een gesprek en de afgelopen 2 jaren diverse medewerkers aantrok die ouder zijn dan vijfenvijftig en zelfs dan zestig.

“De beste mensen op de beste plekken krijgen. Dat is onze enige doelstelling.”

De in- en uitstroom in de WW is vergelijkbaar met die in de WIA en de bijstand. Door recente aanpassingen, zoals de invoering van de Wet werk en bijstand (2004), de inwerkingtreding van de Wet WIA én de inspanningen die zijn gericht op preventie en reïntegratie, is de instroom in de regelingen gedaald en de gemiddelde uitstroom gestegen.²⁸ Evenals bij de WW stromen weinig ouderen uit de WIA naar een baan.

Werkloze of gedeeltelijk arbeidsgeschikte ouderen lopen tegen diverse obstakels aan bij het zoeken naar werk. Belangrijke obstakels zijn de loonkosten en de negatieve beeldvorming.

De loonkosten voor oudere werknemers zijn vaak relatief hoog ten opzichte van hun productiviteit. Voor jongere werknemers geldt het omgekeerde. Dit komt doordat de productiviteit van werknemers op oudere leeftijd kan afnemen, terwijl het loon veelal doorgroeit. De loonkosten van ouderen worden nog extra opgestuwd door de ontzietmaatregelen die in veel CAO's zijn afgesproken. Daardoor hebben ouderen bijvoorbeeld meer vrije uren, geen ploegendiensten of onregelmatige diensten en extra vrije dagen. Door de hogere loonkosten van ouderen nemen werkgevers liever jongeren aan.

Een ander probleem is de negatieve beeldvorming. Werkgevers associëren ouderen met hogere arbeidskosten: zij zijn dus duur. Oudere werknemers zijn volgens werkgevers ook minder bereid om opleidingen te volgen, minder in staat om goed om te gaan met veranderingen en minder flexibel, productief en stressbestendig dan hun jongere collega's.²⁹ Tegenover deze negatieve beelden zijn er ook positieve beelden over ouderen. Volgens Ecorys zijn oudere werknemers in de ogen van werkgevers loyaler, betrouwbaarder, sociaal vaardiger en nauwkeuriger. Bovendien kunnen ze beter kennis overdragen dan jongere collega's.³⁰

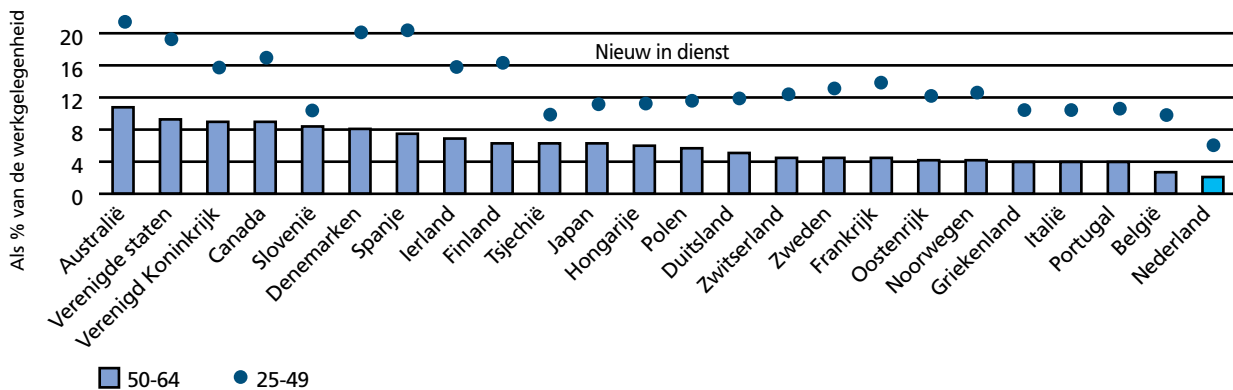
²⁸ Het lange termijn effect van de WWB is een volumedaling met 10%. Meccano, *Werk de WWB?*, 2007.

²⁹ Ecorys, *Werk grijs door? Beroepsbevolking en werkgevers over langer doorwerken, 2005 – 2007*. Rotterdam, 2008.

³⁰ Ecorys, *Werk grijs door? Beroepsbevolking en werkgevers over langer doorwerken, 2005 – 2007*. Rotterdam, 2008.

Figuur 2.10 toont dat Nederlandse werkgevers huiverig zijn voor het in dienst nemen van mensen met een uitkering. Dit geldt nog eens extra voor uitkeringsgerechtigden boven de 50 jaar.

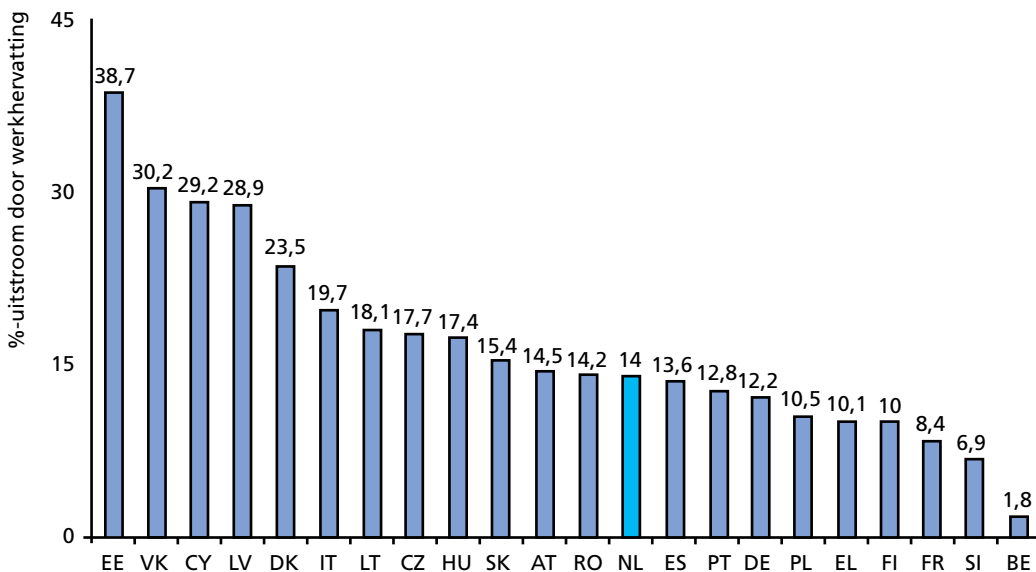
Figuur 2.10 Aannamebeleid werknemers met een uitkering



Bron: OECD.

De mate waarin werkloze ouderen een baan vinden, verschilt van land tot land (zie figuur 2.11). Vooral in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Cyprus en Estland is de arbeidsmarkt dynamisch: ruim een kwart van de werkloze ouderen (55+) heeft één jaar later een baan. In Nederland vindt slechts 7 procent van de werkloze ouderen binnen een halfjaar een baan en, zoals figuur 2.11 toont, circa 14 procent binnen één jaar.

Figuur 2.11 Overgang van werkloosheid naar werk, ouderen 55-65 jaar, 2005 op 2006



Bron: samengesteld op basis van Europese Unie, 2008.

Conclusies

- De uitstroom van ouderen vanuit een uitkering naar een baan is zeer laag. Per jaar stroomt circa 14 procent van de ouderen uit de uitkering wegens werkherleving.
- Door de vergrijzing en vooral de lage uitstroom van ouderen, wordt de uitkeringspopulatie steeds ouder. Als er verder niets verandert, zullen dus steeds minder uitkeringsgerechtigden een baan vinden.
- De reïntegratie van ouderen blijft uit door vooral de hoge loonkosten (waarvan ontzietmaatregelen een onderdeel vormen), maar ook de negatieve beelden over ouderen zijn van betekenis.
- Nederlandse werkgevers nemen in vergelijking met hun buitenlandse collega's veel minder mensen met een uitkering aan.

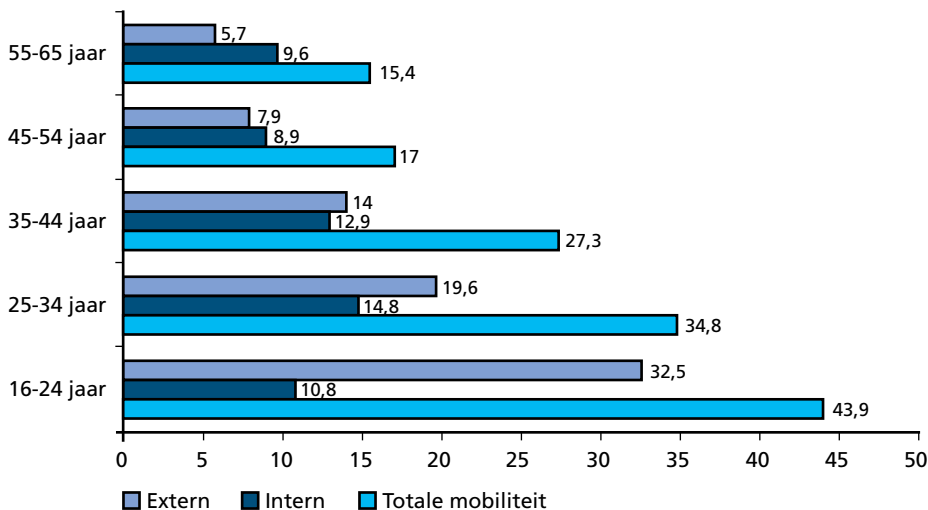
2.6 Baan ↔ baan

Bij baanmobiliteit gaat het om in- en externe mobiliteit. Baanmobiliteit is in verschillende opzichten belangrijk. Zodra iemand een andere baan heeft, laat hij/zij doorgaans een baan achter. Bij een hoge baanmobiliteit ontstaan er dus veel baanopeningen. Dit biedt mogelijkheden voor andere werknemers om van baan te wisselen of door te groeien naar een hogere functie. Maar het biedt ook aan werklozen kans op een baan. Een andere reden waarom baanmobiliteit belangrijk is, is dat mensen leren door van baan te veranderen. Het houdt hen fris en gemotiveerd. Indien de baanwisseling vrijwillig is, gaat deze doorgaans gepaard met een verbetering van het loon en andere arbeidsvoorwaarden, betere carrièreperspectieven, et cetera. Het zoeken naar een andere baan kan ook ingegeven zijn door dreigend ontslag of verhuizing, en resulteren in een minder goede baan.

Werknemers zullen in de toekomst vaker van baan moeten wisselen vanwege de verdere verschuiving van werkgelegenheid van de landbouw en industrie naar diensten. Vooral in de zorg en het onderwijs zijn de komende jaren veel mensen nodig. In deze twee sectoren zullen veel minder arbeidsbesparende investeringen plaatsvinden dan in de marktsector. Het verzorgen van patiënten blijft mensenwerk, evenals het lesgeven aan kinderen. Het gevolg is dat bij krapte op de arbeidsmarkt vooral de kwaliteit van publieke voorzieningen onder druk kan komen.

Een hoge baanmobiliteit is alleen te bereiken als werknemers breed inzetbaar zijn. Dit vereist investeringen in inzetbaarheid.

Figuur 2.12 In- en externe mobiliteit naar leeftijd, 1986-2002

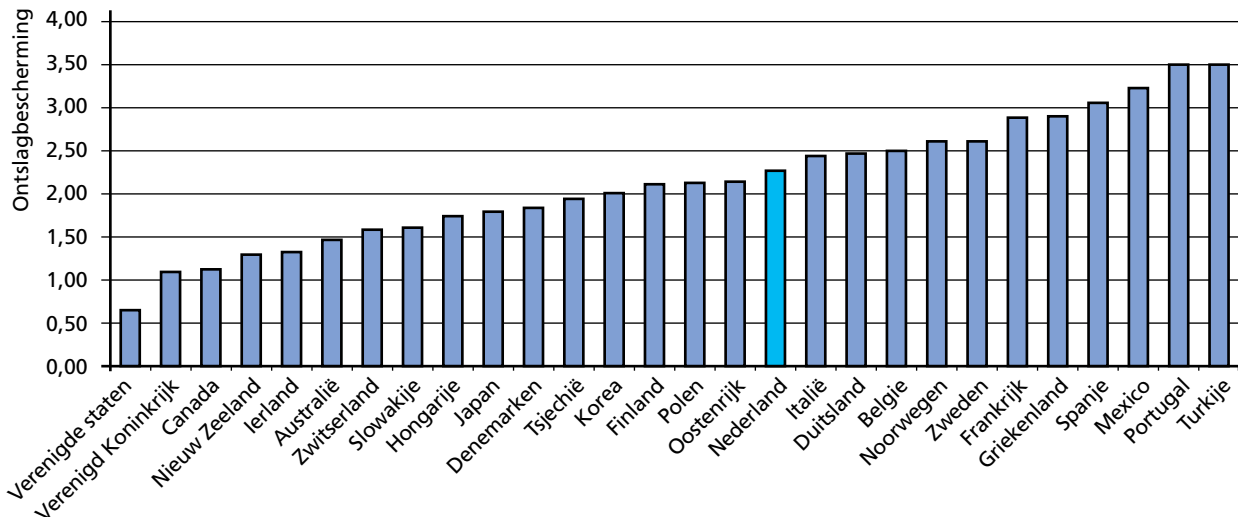


Bron: OSA.

Uit figuur 2.12 kan worden geconcludeerd dat de baanmobiliteit vanaf 45 jaar sterk daalt en de oudste leeftijdsgroep nauwelijks nog 'beweegt'. Zij zitten als het ware gevangen in hun baan. Het werk wordt 'uitzitten tot het pensioen' met relatief hoge lonen ten opzichte van jongeren.

Als ouderen al van baan veranderen is dat in veel gevallen het gevolg van ontslag, bijvoorbeeld in het kader van reorganisatie of faillissement. Voor werkgevers zijn hier hoge kosten mee gemoeid. Energie en kosten gaan verloren aan procedures, vergoedingen en advocaten. De totale kosten worden geraamd op jaarlijks bijna 4 miljard euro. Deze kosten zijn in vergelijking met andere landen hoog (zie figuur 2.13). Daarnaast genieten in Nederland medewerkers met een vast arbeidscontract een hoge mate van ontslagbescherming. Doordat mensen met een flexibel contract in Nederland juist heel weinig bescherming hebben, is de ontslagbescherming in internationaal perspectief gemiddeld. Daarbij valt ook op dat in Nederland de hinderwerking van procedures relatief groot is.

Figuur 2.13 Ontslagbescherming in internationaal perspectief



Bron: OESO.

Conclusies

- Baanmobiliteit is van belang voor dynamiek op de arbeidsmarkt en voor de inzetbaarheid van werknemers.
- Meer scholing en training stimuleert baanmobiliteit en baanmobiliteit stimuleert inzetbaarheid.
- Hoe ouder de werknemer, hoe minder hij van baan wisselt.
- Ouderen zitten 'vast' in hun baan.
- De kosten die gemoeid zijn met ontslagprocedures belemmeren de baanmobiliteit en leiden tot een scheiding tussen vaste en flexibele contracten.

2.7 Functie ↔ functie (jobrotation)

Werkgevers kunnen door scholing de competenties en inzetbaarheid van werknemers versterken. Een andere mogelijkheid om die inzetbaarheid te vergroten is via (tijdelijke) functieroulatie (jobrotation). Dat wil zeggen dat de werkgever een werknemer tijdelijk op een andere functie plaatst om werkervaring op te doen. Dit komt de inzetbaarheid ten goede.

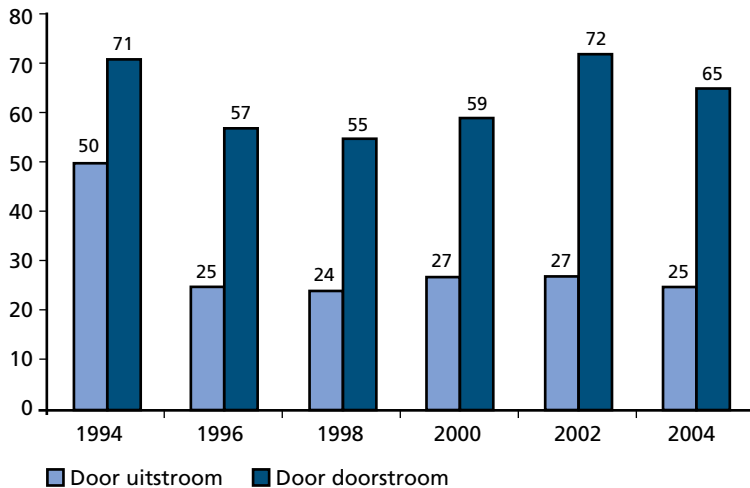
Voor werkgevers heeft functieroulatie belangrijke voordelen.³¹ Het zorgt voor doorgroei- en promotiemogelijkheden en vormt daarmee een belangrijk instrument bij het werven van nieuw personeel en het motiveren van zittend personeel. Bovendien kan een werkgever via functieroulatie ontslag van overtollig personeel voorkomen.

Vacatures die ontstaan door interne doorstroom worden veel meer via interne doorstroom opgevuld dan vacatures die het gevolg zijn van het vertrek van werknemers naar een andere werkgever.

Figuur 2.14 laat zien dat van alle vacatures die in 2004 ontstonden door uitstroom van werknemers, 25 procent intern werd opgevuld, en dat van alle vacatures die ontstonden door doorstroom binnen het eigen bedrijf, 65 procent intern werd opgevuld.

³¹ S. Bekker e.a. *Trendrapport Vraag naar arbeid 2006*, OSA-publicatie A222, maart 2007.

Figuur 2.14 Interne opvulling van functies die vrijvallen door uitstroom en doorstroom (1994-2004)



Bron: samengesteld op basis van Bekker e.a. (2007, p. 52).

Gezien de schaal waarop vrijgevallen banen via interne doorstroom worden opgevuld, kan worden geconcludeerd dat 'al werkend leren' een belangrijke vorm is van verbetering van de competenties en vaardigheden van werknemers. Via een combinatie van scholing en functieroulatie kunnen werknemers nog meer in conditie worden gehouden.

Conclusies

- Met functieroulatie kunnen werknemers worden gemotiveerd, worden promotiekansen geboden en leert men al werkend.
- Ook functieroulatie zorgt voor dynamiek op de arbeidsmarkt.
- Functieroulatie is een instrument waarmee werknemers in conditie gehouden kunnen worden. Hun inzetbaarheid wordt vergroot.

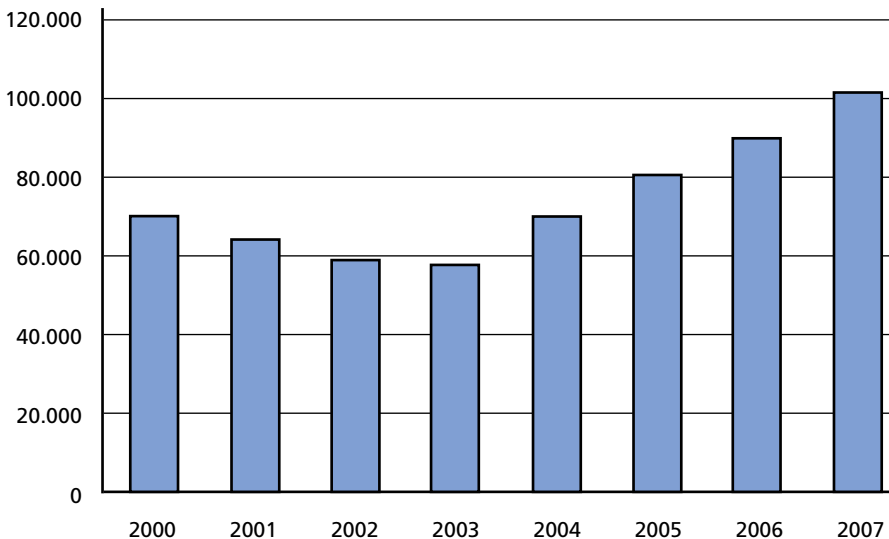
2.8 Baan/uitkering ↔ ondernemerschap

Steeds meer mensen kiezen voor zelfstandig ondernemerschap (o.a. zelfstandigen zonder personeel: ZZP). Zelfstandig ondernemerschap is om verschillende redenen belangrijk voor de werkgelegenheid.

In de eerste plaats is er een direct werkgelegenheidseffect. Nieuwe bedrijven verschaffen werkgelegenheid aan zowel ondernemers als werknemers. Met een toename van bijna 8 procent tot 880.000, hebben de zelfstandigen in 2006 een grote bijdrage geleverd aan de groei van de werkgelegenheid.

Ten tweede is de ontwikkeling van het aantal starters belangrijk voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de prestaties van bestaande bedrijven. Nieuwe bedrijven geven impulsen aan de concurrentie, houden bestaande bedrijven scherp en dwingen mogelijk ook tot innovatie. In 2006 startten circa 91.000 mensen een onderneming, maar in 2007 bijna 102.000 (zie figuur 2.15). Dit is een stijging van 11 procent. Van de starters is het overgrote deel ZZP'er. Het totaal aantal zelfstandige ondernemers is in 2007 circa 1 miljoen.

Figuur 2.15 Totaal aantal startende bedrijven per jaar, 2000-2007



Bron: Kamer van Koophandel, Startersprofiel 2007, 2007, p. 6.

De verwachting is dat het aantal zelfstandige ondernemers in de toekomst nog verder zal toenemen. Trends als individualisering en flexibilisering spelen daarbij een rol. Steeds meer werknemers hebben de behoefte om als zelfstandig werkende zelf de inhoud van hun arbeidsrelatie vorm te geven en werktijden flexibel in te delen en zijn daartoe ook steeds beter in staat dankzij een gestegen opleidingsniveau. Ook wordt steeds vaker een eigen bedrijf met andere activiteiten, zoals het werken in loondienst, gecombineerd, het zogenaamde hybride ondernemerschap. Ook past de opkomst van zelfstandig ondernemerschap in het beeld van verschuiving in de Nederlandse productiestructuur: in combinatie met de vergrijzing ontstaat er een toenemende behoefte aan diensten.

“Mijn vrouw heeft een sleutelrol gespeeld: zij hield mij een spiegel voor hoe ik me voelde als ik thuiskwam van mijn werk. Ik voelde me niet gelukkig. Ik wilde niet lang nadenken over de lange termijn.”
(Voormalig offsetdrukker, die de overstap naar een eigen onderneming in de bouwnijverheid heeft gemaakt).

Het zelfstandig ondernemerschap speelt ook in op diversiteit en biedt kansen voor groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt of met andere voorkeuren ten aanzien van werktijden, werklocatie et cetera. Steeds meer vrouwen, allochtonen en ouderen beginnen een eigen bedrijf. Ook mensen die werkloos dreigen te worden kunnen door als zelfstandig ondernemer te beginnen toch hun arbeid op een andere manier aanbieden. Voor mensen in een uitkerings situatie biedt het zelfstandig ondernemerschap een mogelijkheid om uit de uitkerings situatie te komen.

Voor veel ouderen kan het ondernemerschap vanwege de grotere vrijheid een aantrekkelijk alternatief zijn om toch te blijven werken en niet te kiezen voor minder uren of zelfs inactiviteit. Ex-werknemers mogen hun pensioenopbouw in de tweede pijler drie jaar vrijwillig fiscaal gefacilieerd voortzetten. Na drie jaar of zodra ze daarvoor kiezen, kunnen ze fiscaal gefacilieerd een individuele oudedagsvoorziening opbouwen in de derde pijler. Voor oudere werknemers is een collectieve regeling in de tweede pijler echter vaak aantrekkelijker, doordat in de tweede pijler veel met doorsneepremies wordt gewerkt gewerkt (zie hoofdstuk 7).

Motieven voor ondernemerschap

De keuze voor zelfstandig ondernemerschap berust in hoofdzaak op pullfactoren en is bovendien van persoonlijke aard. Veelgenoemde motieven zijn de vrijheid om onder eigen regie je leven en loopbaan vorm te geven, naar eigen inzicht te kunnen werken en de mogelijkheid om de eigen tijd in te delen. Veel zelfstandige ondernemers zien zichzelf in de eerste plaats als vakman of vakvrouw en vinden dat zij dit vakmanschap beter tot uiting kunnen brengen als zelfstandig ondernemer. Ook biedt het (part-time) zelfstandig ondernemerschap meer mogelijkheden voor flexibele werktijden. Een beter inkomen is voor veel ondernemers geen reden om de overstap naar zelfstandig ondernemerschap te maken.

Naast pullfactoren bestaan er ook pushfactoren om voor het zelfstandig ondernemerschap te kiezen, zoals dreigend ontslag, werkloosheid, uitgekeken zijn op de baan in loondienst. En voor sommige groepen vormt zelfstandig ondernemerschap soms het enige volwaardige alternatief voor deelname aan de arbeidsmarkt.

De overstap van werken in loondienst naar ondernemerschap kan het gevolg zijn van de opstelling van de werkgever. Er zijn werkgevers die ervoor kiezen om met zelfstandigen te werken in plaats van vast personeel aan te nemen. De kosten van sociale zekerheid, arbeidsomstandigheden en ontslagprocedures spelen daarbij een rol. Door de sterke groei van het aantal ZZP'ers komt een steeds grotere groep buiten het collectieve stelsel van sociale zekerheid te staan. Ook zijn er werkgevers die onvoldoende inspelen op de behoefte van jonge ouders, waardoor ZZP-schap aantrekkelijker wordt, omdat de werktijden dan weer zelf bepaald kunnen worden. Dit geeft de behoefte aan nieuwe arbeidscontracten en een andere organisatie van werk aan.

Ondernemerschap gaat samen met het nemen van risico. Dat is de aard van ondernemerschap. Van de overheid mag echter worden verwacht dat overheidsingrijpen via wet- en regelgeving en flankerend ondernemersbeleid (of het ontbreken ervan) geen onnodige belemmering vormen voor de start, doorgroei, overdracht en doorstart van ondernemingen. Ook de stap van werknemer- naar ondernemerschap en vice versa moet gemakkelijk gezet kunnen worden. Zelfstandige ondernemers starten voor eigen rekening en risico een bedrijf. Het inkomen van een ondernemer is mede afhankelijk van ontwikkelingen in de markt (dynamiek, positie in de markt, mate van concurrentie). Hierdoor neemt een ondernemer bewust financiële risico's. Een zelfstandige ondernemer draagt zelf verantwoordelijkheid op het gebied van inkomen. Hij of zij moet zelf zorgen voor het verkrijgen van opdrachten. Daarnaast kan de zelfstandige ondernemer zelf voorzieningen treffen op de terreinen van onder meer ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen. En ten slotte dient de zelfstandige zelf te zorgen voor zijn of haar veilige en gezonde werkomgeving. Hier staat tegenover dat de ondernemer in grotere mate profiteert van de winst uit het bedrijf. Tot de verwachte opbrengsten van ondernemerschap behoren onder andere het verwachte inkomen en winst en meer flexibiliteit in werkuren. Dat is een andere uitgangspositie dan werken in loondienst. De werknemer verkeert in een meer afhankelijke relatie met zijn werkgever, maar ontvangt een vast loon. De overheid heeft voor werknemers meer minimumvoorzieningen vastgelegd in wetgeving, zoals het minimumloon en werknemersverzekeringen zoals WW en ZWWIA.

De overheid heeft steeds meer aandacht voor ondernemerschap. Binnen de sociaaleconomische wetgeving is het op een aantal gebieden gemakkelijker gemaakt om de stap naar het ondernemerschap te zetten. Starten met behoud van een WW-uitkering is toegestaan, een deeltijdondernemer blijft in aanmerking komen voor een gedeeltelijke WW-uitkering en de ondernemer kan bij stopzetting van het bedrijf een beroep doen op de herlevingstermijn van de WW-rechten. Ook is een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen geïntroduceerd.

Knelpunten

Knelpunten bij ondernemerschap zijn het sociale-zekerheidsstelsel en de pensioenen. Deze zijn voor werknemers en ondernemers niet hetzelfde, waardoor de overstap van loondienst naar ondernemerschap belemmerd kan worden. Voorts worden de formaliteiten en daarmee de hoge administratieve lasten als knelpunt ervaren. Als deze belemmering al is overwonnen, breiden volgens het EIM kleine ondernemers vaak niet uit vanwege de vele administratieve handelingen die verricht moeten worden om iemand in dienst te nemen.³² In het licht van de participatiedoelstelling is het zaak zoveel mogelijk drempels, onder andere voor (potentieel) inactieven, weg te nemen om de stap naar het ondernemerschap te zetten.

³² EIM, *Bedrijvendynamiek en werkgelegenheid. Periode 1986-2004, 2004.*

Conclusies

- Ondernemerschap draagt bij aan de groei van de werkgelegenheid.
- Ondernemerschap dat ontstaat doordat onvoldoende rekening wordt gehouden met de wensen van jonge gezinnen, geeft aan dat flexibele werktijden in een behoefte voorzien.
- Er zijn knelpunten waardoor veel mensen de overstap naar ondernemerschap niet maken. Vooral de verschillen in sociale zekerheid en pensioenen voor werknemers en ondernemers kunnen belemmerend werken. Maar ook administratieve lasten en allerlei regels en procedures werken belemmerend.

2.9 Conclusie: vijf knelpunten

Op de arbeidsmarkt (en in het onderwijsstelsel) zijn tal van transities waarneembaar die met elkaar samenhangen en die door andere actoren, zoals overheid, sociale partners en onderwijsinstellingen, beïnvloed kunnen worden. Maar het zijn de mensen zelf die bepalen welke transitie zij willen maken.

De ene transitie loopt gemakkelijker dan de andere. De transitie van school naar werk verloopt doorgaans goed: de meeste jongeren vinden vrij snel een baan. Dit geldt zeker ten tijde van een krappe arbeidsmarkt. De transitie van zorg naar werk loopt echter niet soepel. Herintreedsters (nuggers) komen moeilijk aan de slag doordat hun werkwensen niet overeenkomen met wat werkgevers vragen. Maar ook omdat zij niet zichtbaar zijn voor werkgevers en voor de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid, omdat zij zich niet inschrijven bij het CWI en niet actief zoeken naar een baan.

Weinig werkenden stromen een uitkering in, maar als dat wel gebeurt, lopen ze het risico om permanent langs de zijlijn van de arbeidsmarkt te moeten blijven staan. Vooral ouderen lopen dit risico. Slechts 14 procent vindt binnen één jaar een baan.

Alle transities overziend, ziet de Commissie grote uitdagingen voor de komende jaren. Er is onbenut arbeidspotentieel. Veel van die mensen willen graag werken. Er zijn vacatures. Voor veel van die functies kunnen werkgevers geen geschikt personeel vinden. We vragen van alle mensen om mee te doen. We hebben hun talenten nodig. Mensen moeten zich bewust worden van de mogelijkheden die er zijn. Drempels die de arbeidsdeelname belemmeren, moeten worden geslecht.

Op basis van de besproken transities ziet de Commissie vijf knelpunten die om actie vragen om te komen tot een hogere arbeidsparticipatie:

1. **In Nederland staat een groep van 900.000 mensen onvrijwillig langs de kant.** Het gaat om een groep mensen die kan en wil werken: mensen in de WW, de bijstand en in arbeidsongeschiktheidsregelingen. En een groep van circa 453.000 mensen zonder uitkering. Deze mensen komen nu om uiteenlopende redenen moeilijk aan het werk. De inspanningen die we doen om deze groep aan de slag te krijgen zijn nu nog te vrijblijvend, terwijl er enorm veel geld (circa 2 miljard euro) in omgaat.
2. **We werken veel in (kleine) deeltijdbanen.** Veel werknemers, met name vrouwen – met en zonder kinderen – werken in deeltijd. Ze werken ook veel in kleine deeltijdbanen. Deeltijd is nuttig om arbeid en vrije tijd te combineren en het past bij onze visie op opvoeden. Het gevolg is wel dat Nederland in vergelijking met andere landen weinig uren werkt. In een arbeidsmarkt die steeds krappere wordt en waarin het aanbod van arbeid substantieel afneemt, kunnen we ons deze onderbenutting van vrouwelijk talent niet langer veroorloven.
3. **De arbeidsmarkt voor ouderen zit op slot.** De arbeidsmarkt voor ouderen (55+) werkt niet. Werkloze ouderen komen nauwelijks weer aan de slag. Dat komt omdat we ouderen te vroeg afschrijven, meestal door een gebrek aan investeringen in hun talenten. Oudere werknemers wisselen ook nauwelijks meer van baan. Het risico is dat oudere werknemers vastlopen: minder baanwisselingen betekent ook minder leren. Dat is weer slecht voor de inzetbaarheid en de doorstroming op de arbeidsmarkt. Het resultaat is dat maar één op de drie mensen van tussen de 60 en 64 jaar werkt. Per saldo staat zodoende een grote groep ouderen in volle gezondheid en met veel kennis, werkervaring en mogelijkheden aan de kant.

4. **Onderwijs sluit niet goed aan op de arbeidsmarkt.** Onderwijs en werk gaan samen. We laten bij het onderwijs echter behoorlijke steken vallen en dat is slecht voor de participatie. Kern van het probleem is dat het (beroeps)onderwijs onvoldoende aansluit op de vraag op de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat de schooluitval onacceptabel hoog is. Ook kent Nederland op dit moment 1,5 miljoen laaggeletterden. Zij hebben nauwelijks toegang tot de arbeidsmarkt.
5. **Onze inzetbaarheid schiet tekort.** De komende jaren gaat het om aanpassingsvermogen en arbeidsproductiviteit. Onze investeringen in inzetbaarheid zijn te laag. Achter de lage investeringen in inzetbaarheid schuilt een structureel probleem op de Nederlandse arbeidsmarkt: vaste medewerkers zijn te vast en flexibele medewerkers, flexwerkers en ZZP'ers zijn te los. In beide groepen zijn de investeringen te laag: de vaste medewerkers hebben te weinig stimulans om in hun inzetbaarheid te investeren. Zij zitten goed en zijn zeker van hun positie. Bij flexibele werknemers hebben werkgevers geen belang om in hun inzetbaarheid te investeren.

Hoofdstuk 3: Benut al het talent in de samenleving

3.1 Inleiding

Iedereen kan meedoen aan de samenleving. De urgentie van een hogere arbeidsdeelname betekent dat we iedereen nodig hebben. Dat biedt dus iedereen kansen om zich door middel van arbeidsparticipatie verder te ontplooien en een waardevolle plek in de maatschappij te verwerven.

Tekorten op de arbeidsmarkt, vastlopende publieke voorzieningen en een sterkere tweedeling tussen actieven en inactieven zijn allemaal reële perspectieven. Ze geven urgentie aan de opdracht waar Nederland voor staat: extra participatie en een beter functionerende arbeidsmarkt. Juist om al het goede dat de Nederlandse verzorgingsstaat heeft te bieden te behouden, moeten we veranderen. Zoals ook Jan Peter Balkenende aangaf in zijn Bilderberg-speech in 2005 'Welvaart vraagt ook inspanning. En de bereidheid van iedereen om naar vermogen mee te doen'. Er zijn grote groepen mensen die nu niet werken, maar die dat wel willen en kunnen. Die constatering biedt hoop en perspectief. Deze uitdaging moeten we oppakken, daarvoor is nodig dat we ons gezamenlijk inspannen.

Op dit moment zijn er belemmeringen om al het talent te laten meedoen (zie de knelpunten zoals beschreven in hoofdstuk 2). Te veel mensen staan aan de kant. Onze inzetbaarheid is te laag. Ons onderwijs sluit onvoldoende aan op de arbeidsmarkt. Onze ouderen worden uitgesloten. We werken te veel in deeltijd en breiden onze uren nauwelijks uit. En goed werkgeverschap is cruciaal. Er ligt veel nadruk op baanzekerheid, handhaving van de status-quo. Dit denken past niet in een tijd waarin mensen meer dan 40 jaar kunnen werken, waarin technologische veranderingen en globalisering steeds nieuwe eisen stellen aan werknemers en werkgevers, waarin de ene werknemer zich op z'n 40e wil omscholen, de andere op z'n 30e met zorgverlof wil of tijdelijk minder wil werken, waarin er reeds bijna 1 miljoen zelfstandigen zonder personeel zijn en steeds meer mensen ook na hun 65e nog graag willen werken.

Als Commissie willen we de belemmeringen om te participeren opheffen en de inzetbaarheid van mensen verhogen. In de komende hoofdstukken zullen we daar verschillende voorstellen voor formuleren. De Commissie vraagt het kabinet om snel de noodzakelijke, onomkeerbare besluiten te nemen. Dit is belangrijk, aangezien een deel van de effecten van de voorstellen zich pas op lange termijn zullen voordoen. Hoe later gestart wordt, hoe later van de effecten kan worden geprofiteerd. De voorstellen hangen met elkaar samen en zijn geformuleerd vanuit dezelfde visie. In dit hoofdstuk zullen we die visie uiteenzetten en de leidende principes van de Commissie bespreken. Tevens zullen we de strategie bespreken op welke manier we de komende jaren willen toewerken naar een toekomstbestendig en duurzaam stelsel.

3.2 Een visie op de arbeidsmarkt van de toekomst

Een arbeidsmarkt waar iedereen nodig is ...

Op lange termijn moet al het talent dat aanwezig is in de samenleving worden benut, gekoesterd en verder ontwikkeld. We hebben alle handen nodig om het werk dat er ligt te doen. Niet werkloosheid, maar juist het tekort aan mensen is het grote probleem op de arbeidsmarkt. Talent is in voldoende mate aanwezig. Van deze talenten wordt alleen niet altijd gebruikgemaakt. In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat nog veel mensen onnodig werkloos buiten de arbeidsmarkt staan. Ook werken veel mensen maar weinig uren in banen beneden hun niveau, bereiden veel mensen zich weinig voor op nieuwe baanperspectieven en treden veel mensen vroeg uit. Er is dus nog voldoende ruimte om in de komende jaren meer mensen aan het werk te helpen.

Kansen zijn er genoeg op de arbeidsmarkt van de komende jaren, voor werknemers en voor werkgevers. Kansen om mensen die nu nog vanwege een beperking aan de kant staan mee te laten doen in de samenleving en hun talenten beter te ontwikkelen. Om het beschikbare potentieel bij ouderen in te zetten in plaats van af te schrijven. Kansen om de inzetbaarheid van werknemers te vergroten, waardoor zij soepel kunnen wisselen naar een baan waar vraag is naar hun kwaliteiten. Om (langdurige)

werkloosheid te voorkomen en werkzekerheid te bieden. Mogelijkheden om een nieuw arbeidsethos te ontwikkelen met goed werkgeverschap en goed werknemerschap. Op die manier kunnen we mensen verheffen en groepen in de samenleving met elkaar verbinden. Mensen kunnen de mogelijkheden pakken om dat werk te doen waar hun talenten het beste tot uiting komen. En er is een perspectief voor werkgevers om goed personeel aan te trekken, ook als het voor minder uren of flexibele uren is, als het om herintreding gaat, of als het om een oudere gaat die op latere leeftijd nog een carrièreswitch maakt.

... waar inzetbaarheid centraal staat ...

In de visie van de Commissie staat flexibiliteit niet op gespannen voet met zekerheid, maar juist op goede voet. Flexibiliteit vraagt om zekerheid van hoge kwaliteit: werkzekerheid voor iedereen die meedoet op de arbeidsmarkt en bescherming voor diegenen waarvoor werk niet mogelijk is. De arbeidsmarkt van de toekomst is erop gericht dat iedereen kán en wil werken. Inzetbaarheid is daarbij het sleutelwoord: voorbereid zijn op veranderende omstandigheden en daarop inspelen. Juist het werken aan preventie biedt mensen de zekerheid dat ze op hun eigen talenten kunnen vertrouwen. In de arbeidsmarkt van de toekomst zijn werknemers mobieler, werken langer, combineren werk met zorg en scholing, fluctueert het inkomen meer, en maken ze verschillende carrières.

Dit doet een groter beroep op de motivatie en het aanpassingsvermogen van mensen, maar geeft ook meer afwisseling en werkplezier. Werknemers genieten meer van hun werk, worden meer gewaardeerd én kunnen er een goede boterham aan verdienen. De aankomende schaarste op de arbeidsmarkt maakt dat ze daar ook een aanzienlijke onderhandelingspositie hebben als ze hun vaardigheden koesteren en hun kwalificaties blijven aanpassen aan de voortdurend veranderende vraag van klanten en werkgevers. Het resultaat is niet van de ene op de andere dag bereikt. Niet iedereen is binnen een jaar volledig inzetbaar te maken. Maar we kunnen het ons niet veroorloven om te wachten met investeren in inzetbaarheid. Dat is slecht voor de economie, slecht voor de zorg en het onderwijs en slecht voor de huidige werkenden. Werkgevers, werknemers, de rijksoverheid, gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het anders omgaan met werk en inzetbaarheid.

Werkgevers moeten investeren in de inzetbaarheid van werknemers en in het begeleiden van werknemers naar nieuw werk als dat nodig mocht zijn, bijvoorbeeld in geval van reorganisatie. Werkzoekenden en werknemers moeten hun talenten en vaardigheden op peil houden en steeds vernieuwen om zo werk te kunnen vinden, pakken en behouden. Er ligt een nieuwe uitdaging voor werknemersorganisaties om werknemers hierin te begeleiden. Sociale partners zullen daar gezamenlijk afspraken over moeten maken. Uitvoerders van de sociale zekerheid moeten werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden ondersteunen bij het op peil houden van talenten. De rijksoverheid moet via wetgeving grotere en blijvende inzetbaarheid van alle werkenden en niet-werkenden stimuleren en mogelijk maken.

Het gaat dus om een gezamenlijke inzet op inzetbaarheid. Deze notie is niet nieuw. Integendeel, in de afgelopen jaren hebben verschillende instanties het belang van een overgang naar een dergelijk model benadrukt. De WRR in haar rapport 'Investeren in Werkzekerheid', de SER met het advies 'Welvaartsgroei voor en door iedereen', maar ook op Europees niveau bestaat veel aandacht voor een stelsel waarbij zekerheid en flexibiliteit worden gecombineerd.³³

... en waar burgers meer regie hebben over hun loopbaan

Het benutten van kansen vereist dat mensen zoveel mogelijk hun eigen wensen en keuzes kunnen volgen en weten welke keuzes succesvol zullen zijn. Alles begint bij de juiste opleiding. De opleiding van jongeren moet goed aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt. Werknemers zullen vervolgens tijdens hun werkzame leven blijven investeren in inzetbaarheid. Een werknemer zal dan steeds kunnen kiezen voor het aantal uren werk dat past bij de levensfase. Als er kinderen komen, zal er ruimte moeten zijn om werk en zorg te combineren. Als de kinderen ouder worden, zal zonder belemmeringen een uitbreiding van de werkweek aan de orde zijn en worden carrières voortgezet zonder verlies aan kansen en mogelijkheden. Ouderen zullen langer doorwerken, soms in aangepaste functies en tegen aangepast loon, soms in heel ander werk, soms in een kortere werkweek. Ook na hun 65e jaar.

³³ Zie onder andere Wilthagen, T. 'Balancing flexibility and security in European Labour Markets' 2004, en Communicatie Europese Commissie "Towards common principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security", 2007.

En mocht onverhoopt het verlies van werk dreigen, dan zorgt jarenlange aandacht aan voorzorg ervoor dat overgang naar een nieuwe baan tijdig kan plaatsvinden voordat werkloosheid intreedt. Immers, werkloosheid is voor velen een periode van onzekerheid, van verlies van eigenwaarde, en ook verlies van kansen. Een langdurige ruime uitkering verandert daar niks aan en is uiteindelijk geen oplossing. Nazorg moet plaatsmaken voor voorzorg: in plaats van premies betalen voor periodes van inactiviteit (zoals (vroeg)pensioen, werkloosheid), willen we investeren in activiteit en kwaliteit. Omdat het hebben van werk voorop komt te staan, komt echte werkzekerheid voor steeds meer mensen in de plaats van schijnbare baan zekerheid.

Benutting van het talent in de samenleving, bevordering van de inzetbaarheid en werkzekerheid vereist het opnieuw doordenken van de regulering van arbeidsmarkt, arbeidsrecht, sociale zekerheid en onderwijs en alle instituties die daarmee samenhangen. Maar veranderingen beginnen niet bij het van bovenaf aanpassen van instituties. Veranderingen kunnen slechts een uitvloeisel zijn van de nieuwe organisatie van werk, het denken daarover in de samenleving en de verschillende partijen die daarbij helpen. Een omslag in denken is nodig, een omslag in de cultuur en de manier waarop we naar arbeid kijken. Die cultuuromslag begint met de constatering dat iedereen nodig is, iedereen kansen heeft en dat inzet op inzetbaarheid daarvoor een vereiste is. Dit vraagt om een andere kijk op werk in tijden van schaarste. In de komende hoofdstukken geeft de Commissie concreet invulling aan de bovenstaande cultuuromslag. Als uitgangspunten voor een nieuw stelsel hanteert de Commissie zeven principes voor actie. Aan de hand van die leidende principes zijn de verschillende maatregelen geformuleerd.

3.3 Zeven principes voor actie

1. Iedereen is nodig

In de toekomst is iedereen nodig. De urgentie is helder: er komt steeds meer werk, maar we moeten dat werk met steeds minder mensen doen. Op de arbeidsmarkt van de toekomst worden alle talenten benut. Mensen komen beter tot hun recht als ze hun talenten ten volle kunnen benutten. Ook talenten van mensen met een beperking, van mensen die al langdurig aan de kant staan, worden benut. Zoals de SER al in haar middellangetermijnadvies heeft aangegeven, moet een omslag worden gemaakt van een verzorgingsstaat naar een activerende participatiemaatschappij. Participatie kan ook maatschappelijke participatie zijn, bijvoorbeeld in de zorg voor een ander, vrijwilligerswerk of begeleid werken. Iedereen is nodig, niemand mag buiten de boot vallen.

2. Iedereen moet een bijdrage leveren

De urgentie van extra participatie is evident. Iedereen moet dan ook een bijdrage leveren. Alle mensen, Rijksoverheid, gemeenten, sociale partners en uitvoeringsorganisaties moeten zich inzetten. We kunnen ons daarbij geen vrijblijvendheid meer veroorloven. Mensen moeten hun talenten ten volle benutten. Werk moet lonen. Het gaat daarbij om een balans in de verdeling van lusten en lasten. Een balans tussen arm en rijk, maar ook tussen jong en oud, tussen werkgevers en werknemers, tussen grote en kleine bedrijven.

3. Van nazorg naar voorzorg

'Voorkomen is beter dan genezen', ook op de arbeidsmarkt. Investeren in jezelf is een betere manier om werkzekerheid te realiseren dan reageren achteraf. We willen dan ook alle middelen die beschikbaar zijn inzetten om de beroepsbevolking inzetbaar te maken en te houden. Omdat we als maatschappij in staat willen zijn om risico's te voorkomen en kansen te benutten. Omdat we activiteit in plaats van inactiviteit willen stimuleren. Het principe van nazorg naar voorzorg is daarom ook de centrale leidraad geweest bij het formuleren van de verschillende voorstellen.

Voorzorg begint bij het investeren in kinderen bij het bestrijden van taal- en leerachterstanden. Bij jongeren gaat het vooral om een goede aansluiting tussen de op de arbeidsmarkt gewenste vaardigheden en competenties en het gekozen opleidingsniveau. Maar inzetbaarheid houdt niet op nadat een opleiding is afgerond. Ook tijdens het werkzame leven zijn er volop mogelijkheden om te investeren in werknemers. Zo blijven ze werken aan hun conditie en bereiden we hen voor om nieuwe kansen te grijpen en voorkomen we dat ze buiten de arbeidsmarkt komen te staan.

4. Herijking van verantwoordelijkheden

Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen het rijk, sociale partners, werkgevers, werknemers en gemeenten is nodig. Elke partij doet waar zij goed in is. Op landelijk niveau maken we gebruik van schaalvoordelen en ontwikkelen we een nationale infrastructuur. Op decentraal niveau nemen we de verantwoordelijkheid voor het koesteren, benutten en ontwikkelen van talent. De financiële verantwoordelijkheid en de ruimte om maatwerk te leveren bij het aan werk helpen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, wordt op lokaal/regionaal niveau belegd. Op een lager niveau spelen individuele werknemers en werkgevers, binnen de door de sociale partners vastgestelde collectieve kaders van de CAO, een belangrijke rol bij het realiseren van werk-naar-werktransities. Sociale partners ondersteunen dit proces en maken afspraken in CAO's. Decentrale actoren moeten de instrumenten en stimulansen krijgen om goede prestaties te leveren.

5. Van baanzekerheid naar werkzekerheid

Inzetbaarheid is in de toekomst een sleutelbegrip. Op de arbeidsmarkt zijn zekerheden gekoppeld aan mensen en niet aan banen. Nieuwe zekerheden ontstaan door de wetenschap dat iemand een baan kan vinden. Deze robuuste zekerheid maakt dat bestaande zekerheden aan betekenis verliezen en zelfs overbodig worden. Bescherming, gericht op activering en participatie, is er voor diegenen voor wie die (nog) nodig is. Juist door te werken aan de blijvende inzetbaarheid van werknemers zorgen we voor werkzekerheid. Werknemers zijn dan in staat en bereid om transities te maken. Dit geeft kansen en biedt zekerheid aan alle werkenden en mensen die tijdelijk buiten de arbeidsmarkt staan. Mensen met een zwakkere positie verdienen steun en zij worden actief geholpen en uitgedaagd om mee te doen in de samenleving.

6. Een betrouwbare overheid die ook het voorbeeld geeft

Werken aan nieuwe zekerheden geldt niet in de laatste plaats voor de overheid. Burgers hebben er recht op dat ze zich goed kunnen voorbereiden op veranderingen. De overheid geeft richting aan die veranderingen en zet de koers uit. Ze vervult een voorbeeldrol binnen haar eigen rol als werkgever. Van de politiek wordt gevraagd de regierol op zich te nemen. Consistent en betrouwbaar beleid moet ervoor zorgen dat burgers zich kunnen instellen op andere spelregels. Betrouwbaarheid van de overheid betekent ook: bescherming van de zwakken. Dit betekent onder meer dat eerst geïnvesteerd wordt in mensen voordat structurele wijzigingen worden ingevoerd. Oude zekerheden waar mensen op vertrouwen kunnen pas worden uitgefaseerd als tegelijkertijd nieuwe zekerheden worden opgebouwd. Dat stelt belangrijke voorwaarden aan het invoeringstraject voor een nieuw stelsel.

7. Geen blauwdruk

Ten slotte, in een benadering waarin iedereen een bijdrage moet leveren is er ruimte nodig voor flexibiliteit, initiatief en invulling op sectoraal en bedrijfsniveau. De concrete uitwerking van de nieuwe manieren waarop we werk organiseren en waarop we met werk omgaan moet gebeuren in onderling overleg tussen werkgevers en werknemers. Vakbonden en werkgeversorganisaties hebben een actieve rol om tot concrete afspraken te komen die passen bij de sector of het bedrijf. Binnen de kaders die de overheid stelt, is er ruimte om maatwerk te leveren bij de uitvoering. Maatwerk is nodig om recht te doen aan de creativiteit en verantwoordelijkheid van werkgevers, de diversiteit aan talenten en de mogelijkheden en inzet die bij werknemers aanwezig zijn.

3.4 Strategie

In de drie volgende hoofdstukken wordt de visie, zoals hierboven gepresenteerd, vertaald in concrete maatregelen. De Commissie hanteert hierbij een drieslag. Op korte termijn zijn er nog volop mogelijkheden om meer mensen naar de arbeidsmarkt te leiden. Op iets langere termijn is er een structureel andere aanpak nodig.

De eerste stap in de cultuurverandering is dan ook om door een aantal 'quick wins' het stelsel meer participatievriendelijk te maken. Dit vergt maatregelen om meer mensen, vooral uit kwetsbare groepen, aan het werk te helpen.

De tweede stap is om te werken aan de blijvende inzetbaarheid van onze beroepsbevolking en aan het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt. Nieuwe zekerheden worden opgebouwd en de matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt wordt verbeterd. Specifiek wordt de positie van ouderen op de arbeidsmarkt verbeterd.

De derde stap is om de stijging van de inzetbaarheid te benutten om een hogere participatie te bereiken en te verankeren. Door langer door te werken, en de bijbehorende instituties aan te passen, wordt gewerkt aan hogere participatie en duurzame overheidsfinanciën.

1) Opschoning: benutten van aanwezig potentieel

In hoofdstuk 4 gaan we in op de snelle maatregelen die wenselijk zijn. Deze maatregelen zijn geen grote systeemwijzigingen, maar zijn verbeteringen binnen het bestaande systeem. Het zijn mogelijkheden om op de korte termijn al te komen tot een substantiële verhoging van de participatie. Deze maatregelen passen binnen het langetermijnperspectief dat de Commissie voor ogen heeft. Ze nemen (organisatorische) belemmeringen tot werken weg, ze zorgen dat werk meer gaat lonen en dat de inzetbaarheid wordt verbeterd.

Per knelpunt doen we verschillende voorstellen die nog in deze kabinetsperiode een stijging van de participatie bewerkstelligen. Om vrouwen te stimuleren (meer uren) te gaan werken moet de overheid de overdraagbaarheid van de heffingskorting volledig afschaffen en daarvoor in de plaats een fiscale bonus instellen voor tweeverdieners. Langer doorwerken wordt financieel aantrekkelijk gemaakt via een verhoogde arbeidskorting voor ouderen (de zogenaamde doorwerkbonus). Mensen die na 1945 zijn geboren gaan vanaf 2011 geleidelijk een extra bijdrage leveren om de AOW te financieren. Uitkeringsgerechtigden worden via gerichte loonkostensubsidies en een participatieplicht geactiveerd om zo snel mogelijk naar de arbeidsmarkt door te stromen. Maatwerk in de uitvoering wordt geleverd door gebruik te maken van de reïntegratieladder.

2) Preventie: investeren in inzetbaarheid en werkzekerheid

Naast het benutten van aanwezig potentieel (kwantiteit) willen we in de komende jaren volop inzetten op het verbeteren van de kwaliteit van onze beroepsbevolking. Alleen op die manier kunnen we ervoor zorgen dat we ook op lange termijn genoeg geschoolde mensen aan het werk hebben. Het langetermijnperspectief is een doel waar werkgevers, werknemers en de overheid gezamenlijk naartoe werken. Dit vereist aanpassingsvermogen van alle partijen.

Bij de invoering is het van het grootste belang dat mensen hierdoor niet aan de kant komen te staan. We moeten daarom beginnen met het bouwen van nieuwe zekerheden. Dit is vooral relevant voor een grote groep oudere werknemers in wie nog te weinig is geïnvesteerd en die weinig zijn toegerust voor meer mobiliteit en flexibiliteit. Werken aan preventie en het verhogen van de inzetbaarheid is daarom de volgende stap in de richting van een structureel hogere participatiepotentieel en een beter functionerende arbeidsmarkt. Deze nieuwe zekerheden vervangen op den duur de oude zekerheden. Hoofdstuk 5 doet hier voorstellen voor. Het gaat daarbij om het creëren van een Werkbudget voor alle werknemers, dat gebruikt kan worden om de inzetbaarheid op peil te houden. Daarnaast doet de Commissie voorstellen voor het hervormen van de WW. De financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor het naar nieuw werk leiden van werknemers leggen we bij werkgevers en werknemers.

Gemeenten krijgen de integrale financiële verantwoordelijkheid voor het aan het werk helpen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

3) Duurzame participatie en overheidsfinanciën: verzilveren van vergrijzing

Langer doorwerken is logisch vanuit het perspectief dat we langer leven, langer gezond leven, later beginnen met werken, en dat we langer in staat zijn om onze talenten te benutten door de veranderende aard van arbeid en betere hulpmiddelen. Langer doorwerken is cruciaal voor het duurzaam verhogen van de participatie. Bovendien is langer doorwerken een belangrijk element bij het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. Alternatief is inperking van het voorzieningenniveau voor iedereen en het verzwaren van de lasten van elke burger. Hiermee wordt de solidariteit tussen jongere en oudere generaties nog verder op de proef gesteld. De Commissie vindt dit geen aantrekkelijk perspectief. We kunnen de vergrijzing verzilveren. Het is mogelijk als we een beter opgeleide beroepsbevolking hebben. Langer doorwerken vereist naast een betere inzetbaarheid van ouderen en een beter functionerende arbeidsmarkt voor ouderen een culturele omslag waarbij doorwerken weer normaal en de norm wordt. Die culturele omslag kan door de overheid met (fiscale) subsidies worden gestimuleerd (zie hoofdstuk 4). Als die omslag gemaakt is, kan zowel de AOW-leeftijd als de spilleeftijd in pensioenregelingen worden verhoogd, zodanig dat de verhouding tussen werken en pensioen in evenwicht is. Door langer door te werken zorgen we ervoor dat de balans tussen werkenden en inactieven ook in de toekomst in evenwicht is. Hoofdstuk 6 bespreekt de verschillende voorstellen die de Commissie op dit terrein doet. Hoewel deze voorstellen pas op lange termijn effect zullen hebben, zal de voorbereiding hiervan wel op korte termijn moeten gebeuren. Vroegtijdig aankondigen van maatregelen heeft daarnaast effect op de heersende normen en mag worden verwacht van een betrouwbare overheid.

3.5 Duurzame participatie en toekomstbestendige overheidsfinanciën

De Commissie gaat ervan uit dat het implementeren van de voorstellen langs de lijnen van de bovenstaande strategie zorgt voor de benodigde stijging van de arbeidsparticipatie. Boven op de door het CPB verwachte autonome stijging (tot 77 procent in 2020) zorgen de verschillende voorstellen ervoor dat er meer mensen aan het werk komen, zodat uiteindelijk de doelstelling van 80 procent wordt gehaald.

Dit begint met op korte termijn afspraken te maken om per saldo 300.000 extra mensen aan het werk te helpen. Dit komt boven op de 100.000 die vorig jaar al zijn afgesproken tijdens de zogeheten Participatietop. Daar komt dus nog een inspanning bij. Een aanzienlijke plus boven op deze aantallen is mogelijk als werk meer gaat lonen, de uitvoering efficiënter en prikkelender is vormgegeven, en als er een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is. Hoe groot deze plus is, hangt ook af van de financiële middelen die de overheid beschikbaar maakt door middel van verlaging van lasten op arbeid.

Op de langere termijn is voor een duurzame verhoging van de arbeidsparticipatie in een snel veranderende economie en arbeidsmarkt een structureel andere aanpak nodig. Bovendien zal de komende decennia door een daling van de beroepsbevolking het aantal mensen dat daadwerkelijk werkt, afnemen. Als daar niets aan gedaan wordt, zullen in 2040 ongeveer 700.000 mensen minder werken dan nu. Mensen die we hard nodig hebben om tekorten op de arbeidsmarkt te voorkomen, en om de stijgende kosten van de vergrijzing te dekken. Daarom is het nodig om verder te gaan. Langer doorwerken is daarbij een essentieel onderdeel. Investeren in inzetbaarheid en het aantrekkelijk maken van doorwerken is een eerste stap. Op langere termijn komen ook opties als verhoging van de pensioen- en AOW-leeftijd in beeld. Met de combinatie van investeringen in inzetbaarheid en beleid gericht op langer doorwerken, kan op basis van nieuwe inzichten van het CPB (zie bijlage 2) de arbeidsparticipatie aanzienlijk toenemen.

Dit is een duurzaam hogere participatiegraad: de mensen die doorwerken in de toekomst zijn breed inzetbaar en kunnen ook bij veranderende omstandigheden aan de slag blijven. De arbeidsmarkt functioneert beter en zorgt voor een goede en snelle match tussen werkgevers en werknemers.

Op de korte termijn wordt vooral geïnvesteerd in het zo snel mogelijk bij het arbeidsproces betrekken van mensen die nog langs de kant staan. De cultuuromslag heeft een zetje nodig. Die investeringen zorgen op korte termijn voor extra budgettaire lasten. Op korte termijn zijn er ook een aantal aanpassingen die resulteren in een opbrengst: het beperken van de overdraagbaarheid van de heffingskorting, en aanpassingen op het gebied van reïntegratie. Het kabinet zal moeten bezien hoe per saldo investeringen kunnen worden ingepast in de begrotingen voor de komende jaren. Op de lange termijn is vooral van belang of er ook dekking wordt gevonden voor de stijgende, vergrijzingerelateerde uitgaven. De combinatie van het verhogen van de AOW- en pensioenleeftijd en fiscalisering dragen daar op lange termijn aan bij (zie hoofdstuk 6). De Commissie acht voorts een hervorming van de woningmarkt, waaronder een herziening van de overdrachtsbelasting, de hypotheekrente-aftrek en de huurtoeslag, relevant voor zowel financiering van lagere lasten op arbeid als voor verdere stimulering van de mobiliteit en participatie op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 7).

Naast een neutraal of positief effect op de schatkist is het eveneens van belang om te voorkomen dat de lasten voor werkgevers en werknemers toenemen. Dat hoeft ook niet. De voorstellen gepresenteerd in hoofdstuk 5 en 6 zorgen ervoor dat de beschikbare middelen op een andere, effectievere manier worden ingezet en beter worden verdeeld. Middelen worden verschoven van nazorg naar voorzorg, van sparen voor inactiviteit naar investeren in inzetbaarheid. De middelen worden ingezet om de kwaliteit van onze beroepsbevolking te verhogen. De combinatie van een beter inzetbare beroepsbevolking en een verantwoorde loonkostenontwikkeling zorgt ervoor dat Nederland een concurrerende economie blijft.

Hoofdstuk 4: Zo snel mogelijk meer mensen aan het werk

4.1 Inleiding

Om werkgevers aan mensen te helpen, om werkzoekenden aan de slag te krijgen en om te bevorderen dat mensen hun talenten optimaal benutten, is het nodig dat op korte termijn maatregelen worden getroffen en een gezamenlijke inzet wordt bepaald. De maatregelen moeten de belemmeringen die in de vorige hoofdstukken zijn geconstateerd verminderen, en moeten bijdragen aan een aanzienlijke stijging van de arbeidsparticipatie. Werkgevers moeten banen bieden, mensen moeten kansen grijpen, de uitvoerders in de sociale zekerheid moeten samen een optimale infrastructuur bieden en tot slot de overheid moet het (fiscale) instrumentarium bieden om inzet en afspraken te ondersteunen. De maatregelen creëren meer mogelijkheden voor iedereen om talenten te benutten en deel te nemen aan betaald werk op een manier die past bij ieders levensfase. Het zijn de eerste, belangrijke stappen in de richting van een toekomst die werkt.

In bijlage 3 zijn alle voorstellen uit dit hoofdstuk uitgewerkt.

4.2 Verbeter de uitvoering van reïntegratie

Lokale en regionale samenwerking

Arbeidsmarktbeleid vindt zijn toepassing op regionaal en lokaal niveau. Daar treffen werkgevers, sociale partners, gemeenten, uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid en onderwijsinstellingen elkaar in verschillende geledingen. In zijn advies 'De regio centraal' laat de RWI het belang van regionale samenwerking zien.

De Commissie is van mening dat er veel mogelijkheden zijn tot samenwerking in de regio, op deling van budgetten, op gelijkgerichtheid. De locaties van werk en inkomen moeten de ruimte hebben om op regionaal en lokaal niveau maximaal ten dienste van de klant samen te werken. Daarbij kunnen zij gezamenlijk instrumenten ontwikkelen om een gemeenschappelijke gereedschapskist te vullen. Dit is onderdeel van de cultuuromslag die naar de mening van de Commissie hard nodig is. De huidige ervaringen met de WWB, die veel ruimte laat aan initiatief op lokaal niveau (waar de sociale problematiek van werkloosheid gevoeld wordt en de prikkels om tot aanpak te komen maximaal zijn), zijn zeer positief. Hier kan op voortgebouwd worden.

'In bedrijf'

Door Boaborea, UWV en CWI is in 2006 het leren-en-werkenproject 'In bedrijf' gestart om in vier plaatsen in Zuidoost-Nederland 300 moeilijk plaatsbare werkzoekenden op leerwerkbanen (duale trajecten) te plaatsen. Eind 2007 was sprake van een goed draaiend project, dat inmiddels meer dan 400 werkzoekenden had geplaatst in een bedrijf, met werkgarantie na afronding van de scholing. Kern van de aanpak is dat per locatie medewerkers van 6 à 8 reïntegratiebedrijven, CWI en UWV in onderling overleg kleine (sectorale) scholingsprojecten (inmiddels circa 80) organiseren voor een of meer bedrijven. Reïntegratiebedrijven en CWI zorgen voor de contacten met bedrijven en hun vacatures. Samen met het UWV worden geschikte kandidaten geselecteerd. De medewerkers beslissen zelf in hun tweewekelijkse overleg over de haalbaarheid en opzet van de projecten en leveren kandidaten voor elkaars projecten aan. Ze krijgen vanuit hun eigen organisatie daarvoor de ruimte en kunnen ook over de financiering van de trajecten zelfstandig beslissen. Het project wordt in 2008 uitgebreid naar 12 nieuwe locaties.

De Commissie doet een sterk appel op alle partijen. Alleen door gemeenschappelijk doelen te stellen is inschakeling mogelijk van alle mensen die nu aan de kant staan. De Commissie vraagt van werkgevers, gemeenten, UWV en onderwijsinstellingen om samen op regionaal niveau afspraken te maken om extra mensen aan het werk te helpen tot 2016. UWV en gemeenten kunnen in dit kader de bestaande middelen voor reïntegratie effectiever inzetten. Werkgevers kunnen afspraken verder uitwerken in CAO's.

Ook uitzendbureaus zijn belangrijke organisaties voor reïntegratie. Een uitzendbaan kan een stap naar een reguliere baan betekenen. Circa een op de drie niet-werkende werkzoekenden die bij het CWI staat ingeschreven, pakt de draad weer op met een uitzendbaan. Bovendien geldt dat van de CWI-klienten die met een uitzendbaan starten na 2,5 jaar circa 46 procent in een vast dienstverband werkt en 16 procent in een uitzendbaan.³⁴

Tabel 4.1 geeft de doelstellingen van de Commissie voor regionale afspraken op het terrein van reïntegratie. De doelstellingen zijn ambitieus, maar realistisch. Ze vragen om commitment en inzet van alle partijen. Er zijn 240.000 openstaande vacatures. Indien voldoende werkzoekenden gevonden worden om deze vacatures op te vullen, is al veel gerealiseerd van wat nodig is voor een participatiegraad van 80 procent in 2016. In de taakopdracht van de Commissie is opgenomen dat bovenop de autonome groei van de participatie ongeveer 2x200.000 mensen extra moeten worden ingeschakeld om de 80 procent doelstelling te realiseren. De meest recente inzichten van het CPB, zoals in hoofdstuk 1 beschreven, geven overigens aan dat autonoom al een grotere dan eerder verwachte stijging van de arbeidsparticipatie wordt voorzien, namelijk tot 77 procent in 2020 (zie bijlage 2).

Het gaat bij de reïntegratie om inschakeling van verschillende groepen, zoals uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers).

Tabel 4.1 Doelstellingen voor regionale afspraken

Groep	Participatie-potentieel (wil werken) ³⁵ 2006	Extra participatie 2007-2011 ³⁶	Extra participatie 2011- 2016	Totaal extra aan het werk in 2016	Verantwoordelijk
WW	142.000	50.000	50.000	100.000	UWV, CWI
AO	96.000	25.000	25.000	50.000	UWV, CWI
Bijstand	167.000	100.000	75.000	175.000	Gemeenten, bedrijfsleven
Nuggers	453.000	35.000	65.000	100.000	Gemeenten, CWI, uitzendbureaus, bedrijfsleven
Totaal	858.000	210.000	215.000	425.000	
Reeds afgesproken		100.000	-	100.000	Gemeenten, CWI
Extra doelstelling		110.000	215.000	325.000	Gemeenten, CWI, UWV, landelijke taskforce

In 2007 zijn in het kader van de Participatietop afspraken gemaakt tussen het kabinet en de VNG en tussen het kabinet en de sociale partners. Met de VNG is toen afgesproken dat gedurende deze kabinetsperiode het aantal huishoudens met bijstand wordt verminderd met 75.000 en het aantal niet-uitkeringsgerechtigden met 25.000³⁷. De Commissie is van mening dat met regionale en lokale afspraken nog eens additioneel ruim 300.000 mensen succesvol kunnen re-integreren, waardoor in totaal door afspraken met alle partijen meer dan 400.000 mensen extra aan het werk geholpen kunnen worden. Daarbij gaat het om activering naar werk (eerste en tweede trede van de reïntegratieladder). Deze afspraken vragen om een hard commitment van alle betrokken partijen, het afrekenen op resultaten en het beschikbaar stellen van de juiste instrumenten. Voor de rijksoverheid ligt er een aanjaagfunctie door de instelling van een landelijke taskforce. Het betreft hier een saldobenadering: het aantal mensen met een uitkering en nuggers neemt met ruim 300.000 af. Per saldo is het naar het oordeel van de Commissie goed mogelijk om 300.000 mensen additioneel aan het werk te krijgen.

³⁴ SEO, *Uitzendbaan versus direct dienstverband: vergelijking loopbanen CWI-cliënten, Amsterdam 2008.*

³⁵ Zie tabel 1.1 in hoofdstuk 1.

³⁶ *Huidige doelstelling uit actieprogramma Iedereen doet mee.*

³⁷ *Bestuursakkoord Rijk-gemeente van 4 juni 2007*

Voor een belangrijk deel kan dit door inzet van de uitvoeringsinstellingen – gemeenten en UWV – met gebruik van de huidige instrumenten en reïntegratiegelden, maar in de daarbij behorende gereed- schapskist moeten natuurlijk ook landelijke (fiscale) faciliteiten beschikbaar gesteld worden, waarvoor de overheid de budgettaire middelen beschikbaar zal moeten hebben.

De Commissie is van mening dat de meerjarenafspraken niet vrijblijvend mogen zijn. Dat betekent dat partijen afgerekend moeten kunnen worden op de resultaten: financieel nadeel bij het niet bereiken van de doelstellingen en financieel voordeel als de doelstellingen worden gerealiseerd.

Gebruik reïntegratieladder, indicatiestelling en uniforme terminologie

Zowel uitvoerders als uitkeringsgerechtigden worden optimaal geprikkeld om de talenten van de uitkeringsgerechtigden te ontwikkelen en te benutten door te stijgen op de zogeheten reïntegratieladder. De Commissie stelt voor dat uitkeringsgerechtigden in alle regelingen na een halfjaar een participatieplicht krijgen, en in de bijstand per direct. De reïntegratieladder is daarbij bepalend voor de vorm waarin wordt geparticipeerd. Gemeenten en UWV gebruiken nu ieder hun eigen reïntegratieladder. Ook de aan de treden gekoppelde instrumenten en voorzieningen hebben overal een andere benaming. Dit werkt verwarrend voor uitkeringsgerechtigden, bedrijfsleven en ketenpartners. Er bestaat daarom behoefte aan een meer uniforme inrichting en terminologie.

De reïntegratieladder is een hulpmiddel om te bepalen welke instrumenten ingezet kunnen worden om de inzetbaarheid van een uitkeringsgerechtigde te verhogen. Het is de mate van inzetbaarheid die bepaalt op welke trede een uitkeringsgerechtigde wordt ingedeeld. Het uitgangspunt is dat iedereen (ongeacht de trede op de arbeidsmarkt) werkt of participeert. De vorm waarin men werkt of participeert, is afhankelijk van de mate van inzetbaarheid. De instrumenten stellen uitkeringsgerechtigden in staat te klimmen op de reïntegratieladder (faciliteren opwaartse transitie).

Figuur 4.1. De reïntegratieladder

	Trede (inzetbaarheid=)	Instrument
1.	Hoog	- Regulier betaald werk (zonder ondersteuning) - Betaald werk met tijdelijke loonkostensubsidie
2.	Gemiddeld	- Langdurig gesubsidieerd werk (structurele loonkostensubsidie naar loonwaarde persoon) - Tijdelijk werken met behoud uitkering
3.	Laag	- Sociale activering - Vrijwilligerswerk of mantelzorg

Om de indicatie te kunnen stellen is een goede diagnose nodig. Het is wenselijk dat landelijk een set criteria wordt vastgesteld om de inzetbaarheid te meten en te waarderen. Het is daarbij van belang dat:

- deze diagnose wordt uitgevoerd door de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de arbeidsinschakeling van de uitkeringsgerechtigden (deze organisaties kunnen de indicatiestelling uitbesteden aan gespecialiseerde derden); door bundeling van deze organisaties kan meer eenduidigheid, een één-loketbenadering voor de burger en efficiency voor de organisaties worden gerealiseerd.
- de indicatiestelling periodiek wordt uitgevoerd
- de diagnose zoveel mogelijk wordt uitgevoerd in een werk- of praktijkomgeving
- de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties zelf beslissen welke instrumenten worden ingezet en hoe deze instrumenten worden ingevuld, omdat zij de klant kennen en de contacten met de werkgevers hebben. De uitvoeringsorganisaties moeten de ruimte hebben om maatwerkarrangementen te sluiten per bedrijf of sector. Dit op basis van de inzetbaarheid en loonwaarde van de individuele uitkeringsgerechtigde en de vraag van de werkgevers.

Met deze versterking van het reïntegratiebeleid is het de bedoeling van de Commissie de effectiviteit van de ingezette middelen te vergroten.

Het gemeentelijke reïntegratiebeleid is erop gericht om de inzetbaarheid van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) te verhogen. De gemeente zet passende instrumenten in, zodat mensen de reïntegratieladder kunnen beklimmen, met als uiteindelijke doel het vinden van regulier betaald werk. De gemeenten faciliteren de transities op de reïntegratieladder. Ook daarbij geldt het uitgangspunt dat werk moet lonen. De Wet werk en bijstand (WWB) moet gemeenten meer ruimte bieden om opwaartse stappen op de reïntegratieladder met financiële prikkels (premies) te stimuleren. Daarnaast moet het mogelijk worden dat mensen met een kleine deeltijd baan nog een aanvullende uitkering ontvangen, zodat zij meer aan hun parttimewerk overhouden. Deeltijdwerk is namelijk vaak de eerste stap naar een grotere (deeltijd)baan en uitkeringsonafhankelijkheid.

Onderdeel van de regionale afspraken moet zijn de begeleiding van mensen van werk naar werk. Hiermee wordt voorkomen dat mensen eerst werkloos moeten worden alvorens zij hulp kunnen krijgen bij reïntegratie. Dit sluit ook aan bij onze visie om de bestedingsmogelijkheden van het W-deel van het reïntegratiebudget te verruimen. Mensen aan het werk houden is gemakkelijker dan mensen met een WWB-uitkering aan werk te helpen. Dit laatste geldt zeker voor de oudere leeftijdsgroepen. Werkgevers geven bij het opvullen van vacatures vaak de voorkeur aan werkenden. Niettemin zijn er mensen die zeer regelmatig in- en uitstromen: dan weer aan het werk, dan weer een uitkering. Om deze herhalingswerkloosheid te verminderen moet de WWB gemeenten de mogelijkheid geven om meer te doen aan preventie en nazorg. Preventie is erop gericht de transitie van werk naar een uitkering te voorkomen. Het gaat dus om het voorkomen van instroom in de WWB. In dit verband is het in de visie van de Commissie wenselijk als gemeenten middelen uit het W(erk)-deel van het reïntegratiebudget ook voor werkenden kunnen inzetten. Zo kan in situaties van dreigend ontslag en reorganisaties vroegtijdig gewerkt worden aan reïntegratie. Andersom moet het in het kader van nazorg mogelijk worden om de transitie van een uitkering naar werk te bestendigen. Dit kan door middelen uit het W-deel ook in te zetten nadat een persoon is uitgestroomd uit de WWB.

Bevorderen maatschappelijke participatie

Iedereen is nodig! Maar niet iedereen kan participeren via betaalde arbeid. Er zijn burgers die vanwege fysieke of psychische beperkingen of andersoortige problemen (tijdelijk) niet in staat zijn om te werken. Deze groep mag niet in een sociaal isolement terechtkomen, maar moet in staat worden gesteld om deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten. Met het verrichten van vrijwilligerswerk op wijk- en buurtniveau en het verlenen van mantelzorg voor familie of burens krijgen deze mensen de kans zich te ontwikkelen en daarmee het gevoel een onderdeel van de samenleving te zijn. Tegelijkertijd leveren zij een waardevolle bijdrage aan de maatschappij. Dit is goed voor hun zelfbeeld en gevoel van eigen waarde.

Een belangrijk middel om de maatschappelijke participatie van deze groepen te bevorderen is het instrument sociale activering. Sociale activering is erop gericht mensen te activeren en te begeleiden bij het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten (met behoud van uitkering), vrijwilligerswerk of mantelzorg. De ervaring leert dat door de deelname aan deze activiteiten, de afstand tot de betaalde arbeid afneemt en de inzetbaarheid vergroot. Investeren in sociale activering is daarom vaak een eerste stap richting de arbeidsmarkt.

Een deel van deze mensen is (gedeeltelijk) ontheven van de arbeidsverplichting. Gezien het grote maatschappelijke belang is het reëel voor deze groep een participatieplicht in te stellen. Maatschappelijke participatie als tegenprestatie voor de uitkering. Iedereen doet mee en levert naar vermogen en belastbaarheid een maatschappelijke bijdrage op maat. Deze participatieplicht is van toepassing op alle uitkeringsgerechtigden die zich op de onderste trede van de reïntegratieladder bevinden. De gemeenten ondersteunen deze groep (waar nodig) door het aanbieden van voorzieningen gericht op sociale activering.

Werk moet lonen

Van belang is dat werk loont. Financiële prikkels zijn daarvoor noodzakelijk. Om het voor mensen met een bijstandsuitkering financieel aantrekkelijker te maken om betaald werk te vinden heeft het kabinet al besloten dat een inkomensafhankelijke arbeidskorting in 2009 wordt ingevoerd. De Commissie is voorstander van een inkomensafhankelijke arbeidskorting, omdat deze het inkomensperspectief van laagopgeleide en langdurig werklozen met een bijstandsuitkering vergroot. Dit kan leiden tot uitstroom uit de WWB naar een baan. Deze korting kan een extra impuls krijgen.

Een loonkostensubsidie vergroot de baankans voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben vaak een lage productiviteit, waardoor zij voor werkgevers te duur zijn. Dit is de productiviteitsval: het gat tussen de totale loonkosten en de arbeidsproductiviteit is te groot. Een loonkostensubsidie voor werkgevers vermindert de productiviteitsval. Doordat de productiviteit toeneemt als gevolg van werkervaring, is een loonkostensubsidie slechts tijdelijk nodig.

Werkgevers en werknemers

Werkgevers kunnen bijdragen aan vermindering van de 900.000 personen die momenteel langs de kant van de arbeidsmarkt staan, via taakafplitsing. In veel sectoren, zoals de gezondheidszorg, zijn er tekorten aan middelbaar en hoogopgeleid personeel. In de zorg bijvoorbeeld verricht middelbaar en hoger personeel nog vaak taken die door lager opgeleiden uitgevoerd kunnen worden. Door taakafplitsing kunnen deze groepen zich meer en beter richten op de taken waarvoor zij daadwerkelijk zijn aangenomen. Dit vermindert het tekort aan hoger opgeleid personeel. Gelijktijdig ontstaan er banen voor lager opgeleiden. Om de kwaliteit van de zorg in stand te houden is het mogelijk dat de lager opgeleiden scholing nodig hebben om hun functie adequaat te kunnen uitoefenen.³⁸

Box 4.1 Verbeter de uitvoering van reïntegratie

Voorstellen voor een hoger rendement van reïntegratie

1. Verhoog het rendement van reïntegratie door de samenwerking op regionaal niveau te stimuleren. Maak daarbij gebruik van de vorming van een landelijke gereedschapskist die de kaders en instrumenten bevat waarmee regionale partijen projecten en initiatieven kunnen starten. *(Invoering mogelijk in 2009)*
2. Maak op regionaal niveau bindende en afrekenbare meerjarenafspraken tussen werkgevers, sociale partners, uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid en onderwijsinstellingen om tot 2016 meer dan 400.000 mensen die willen en kunnen werken aan werk te helpen. Stel een landelijke taskforce in om dit aan te jagen. *(Invoering mogelijk in 2009)*
3. Introduceer een participatieplicht voor alle mensen die een halfjaar een uitkering hebben – maar de WWB per direct – waardoor iedereen kan worden ingeschakeld en niemand aan de kant staat. Mensen bovenaan op de reïntegratieladder kunnen regulier werk verrichten. Voor mensen op de onderste trede van de ladder is sociale activering de eerste doelstelling. Wie niet meedoet, wordt gekort op de uitkering. *(Invoering mogelijk in 2009)*
4. Schrap de ontheffing van de arbeidsverplichting voor jonge moeders in de bijstand, maar maak maatwerk mogelijk zodat niemand afdrijft van de arbeidsmarkt. *(Invoering mogelijk in 2009)*
5. Verbreed de bestedingsmogelijkheden van het werkdeel van het bijstandsbudget van gemeenten zodanig dat gemeenten dit budget kunnen aanwenden voor duurzame uitstroom uit de WWB enerzijds en voor werknemers die hun baan dreigen te verliezen anderzijds. Vanuit de WWB kunnen zo nog meer mensen naar werk geleid worden. *(Invoering mogelijk in 2009)*
6. Spreek UWV en gemeenten aan op een intensiever en meer stringent gebruik van de mogelijkheden om sancties toe te passen wanneer uitkeringsgerechtigden hun verplichtingen niet nakomen. Hierdoor zullen meer mensen gestimuleerd worden werk te aanvaarden. *(Kan per direct)*
7. Maak drempelloze modellen in de uitvoering, zodat het voor werkgevers veel gemakkelijker wordt om zonder veel formaliteitengebruik te kunnen maken van de (financiële) ondersteuning voor het in dienst nemen van langdurig werklozen (één loket benadering). *(Invoering mogelijk in 2009)*

³⁸ A. Román en J. Schippers, *Inzet van lager opgeleiden op de Nederlandse arbeidsmarkt: werkgevers aan zet. OSA-publicatie A233, 2008.*

Voorstellen voor financiële stimulansen

8. Zet de voorgenomen introductie van een inkomensafhankelijke arbeidskorting door, verhoog de belastingkorting extra en zorg ervoor dat vooral de laagste inkomens hiervan het meeste profiteren. Hierdoor gaat werk voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer lonen. *(Invoering mogelijk in 2009)*
9. Zet de voorgenomen introductie van een tijdelijke loonkostensubsidie voor langdurig werklozen door, zodat werkgevers gestimuleerd worden mensen met een lage productiviteit aan te nemen. *(Invoering mogelijk in 2009)*
10. Verlaag de drempels voor werkgevers om langdurig werklozen aan te nemen. Introduceer een no-riskpolis waardoor tijdelijk het risico van ziekte bij het in dienst nemen van langdurig werklozen wordt weggenomen. Maak gebruik van flexibele contracten om de kosten van ontslag tijdelijk te vermijden. Hierdoor komen meer langdurig werklozen aan het werk. *(Invoering mogelijk in 2009)*

Voorstellen voor werkgevers en werknemers

11. Maak CAO-afspraken over het creëren van (instap)banen voor langdurig werklozen en werk deze afspraken uit op bedrijfsniveau. Hierdoor krijgen meer mensen een kans op de arbeidsmarkt. *(Invoering mogelijk in 2009)*
12. Splits eenvoudige taken af van meer complexe functies, zodat er nieuwe banen ontstaan voor laagopgeleiden. *(Invoering mogelijk in 2009)*
13. Laat de laagste CAO-loonschalen ook daadwerkelijk starten bij het wettelijk minimum(jeugd)loon. Hierdoor wordt het aantrekkelijker om mensen met een lage productiviteit in dienst te nemen. *(Invoering mogelijk in 2009)*

Veel van de bovenstaande maatregelen vragen om een herschikking van bestaande middelen en afspraken die partijen kunnen maken. Ze vragen inzet van sociale partners, van gemeenten en uitvoeringsinstellingen en ze betreffen het gebruik of verbetering van het bestaande instrumentarium door bijvoorbeeld aanpassing van de Wet Werk en Bijstand. Daarbovenop is het ook noodzakelijk om fiscale instrumenten van het Rijk in te zetten. Het gaat hier om het richten van fiscale instrumenten op extra arbeidsparticipatie met het oog op lage inkomens. Hiervoor moet geld vrijgemaakt worden. De Commissie heeft hier geen precieze uitwerking aan gegeven. Naarmate meer geld kan worden vrijgemaakt, uit uitgavenbeperkingen, andere belastingen dan die op arbeid of aftrekmogelijkheden, kunnen via de rekenaarsleutels van het CPB grotere effecten worden berekend.

Tabel 4.2 geeft bij benadering de arbeidsparticipatie-effecten die bereikt kunnen worden door het slim inzetten van de inkomensafhankelijke arbeidskorting (maatregel 8) per 1 miljard euro die elders kan worden vrijgemaakt, namelijk 20.000 mensen extra aan het werk. Daarbij gaat het om een extra verhoging (ten opzichte van het kabinetsvoornemen) van de inkomensafhankelijke arbeidskorting die zodanig wordt ingevuld dat de laagste inkomens er het meeste van profiteren. Daarnaast worden de effecten van het intensiveren van sancties in de WW en bijstand, en een participatieplicht met tijdelijke loonkostensubsidie weergegeven.

Tabel 4.2 Participatie-effecten van inkomensafhankelijke arbeidskorting

	Participatie (in personen)	Budgettaire kosten (in mld euro's)
Inkomensafhankelijke arbeidskorting	20.000	+1,0
Intensiveren sancties WW en bijstand	10.000	Niet bekend
Participatieplicht en tijdelijke loonkostensubsidie	15.000	+0,6

4.3 Stimuleer meer uren werken door werknemers in deeltijd

Deeltijdarbeid is in Nederland heel populair. We zijn hierin zelfs wereldkampioen. Hierdoor hebben we een hoge participatiegraad gemeten in personen, maar een lage participatiegraad gemeten in arbeidsjaren. Drie op de vier vrouwen werken in deeltijd. De gemiddelde werkweek van vrouwen is nu 26 uur, die van mannen 37 uur. We benutten de talenten van vrouwen dus te weinig. Bovendien is door het hoge aandeel deeltijdbanen maar één op de drie vrouwen economisch zelfstandig. Een groot deel van de niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) betreft vrouwen.

Voor bepaalde groepen deeltijders is de marginale wig dusdanig hoog (meer dan 80 procent), dat meer uren werken nauwelijks extra geld oplevert. De Commissie vindt dat werken financieel moet lonen. Dat geldt ook voor uitbreiding van de werkweek. De Commissie adviseert daarom o.a.:

- een versterking van de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor gezinnen met kinderen
- afschaffing van de overdraagbaarheid van de heffingskorting zonder uitzondering van bepaalde groepen, vanaf 2011.

Veel vrouwen werken in deeltijd vanwege de zorg voor kinderen. Zolang dit een vrijwillige keuze is, is er niets mis mee. Maar een oorzaak is ook dat werken en zorg niet altijd te combineren zijn. In dit geval moeten er oplossingen worden gezocht. De brede school met openingstijden van 7.00 uur tot 19.00 uur speelt hierop in. In Zweden heeft men inmiddels goede ervaringen opgedaan met deze variant.

Ook met 'goed werkgeverschap' valt nog veel te winnen. Flexibiliteit moet van twee kanten komen. Werkgevers moeten het vooral zoeken in flexibiliteit, zoals flexibele werktijden die passen binnen de schooltijden, flexibele roosters, 'moedercontracten', tweede carrières en telewerk. Hoe meer werkgevers door gezinsvriendelijk beleid tegemoet komen aan de (zorg)wensen van werknemers, hoe meer vrouwen bereid zullen zijn meer uren te werken. Onderdeel van goed werkgeverschap is bestrijding van discriminatie. De Commissie meent dat de overheid beleid, activiteiten en veroordelingen van bedrijven op dit punt kan betrekken bij verlening van overheidsopdrachten in het kader van contract compliance.

Goed werkgeverschap

Goed werkgeverschap is inspelen op de veranderende behoeften en voorkeuren van mensen.

De Commissie adviseert dat werkgevers:

- de beperkte doorgroeimogelijkheden voor vrouwen naar topposities aanpakken (doorbreken glazen plafond)
- vrouwen die een tweede carrière starten als de kinderen groter zijn, weer opnemen in management-developmentprogramma's
- flexibel werken aanbieden, waardoor grotere deeltijdbanen mogelijk worden; nog te veel wordt door werkgevers gedacht in termen van het kostwinnermodel, waardoor niet ingespeeld wordt op individuele behoeften van werknemers ten aanzien van werktijden en dergelijke
- de inzetbaarheid van werknemers centraal stellen in het human resources management (HRM); daarmee kan langdurige werkloosheid en uitval naar arbeidsongeschiktheid en prepensioen worden beperkt
- discriminatie bestrijden op de werkvloer.

De markt voor persoonlijke dienstverlening is een groeisector waarin voornamelijk vrouwen werkzaam zijn. De afgelopen jaren heeft de RWI twee adviezen uitgebracht over hoe deze markt is te stimuleren. Het kabinet heeft gekozen voor invoering van de regeling 'Dienstregeling aan huis' per 1 januari 2007. Deze regeling houdt in dat als een dienstverlener maximaal 3 dagen per week werkt voor een particulier, die baan geen verzekeringsplicht voor werknemersverzekeringen met zich meebrengt en geen loonbelasting hoeft te worden ingehouden. De opdrachtgever hoeft dus geen premies en loonbelasting te betalen en heeft geen administratieve lasten. De opdrachtnemer moet wel gewoon inkomstenbelasting betalen en heeft recht op heffingskortingen. De regeling is nog zeer onbekend. Hierdoor denken nog steeds veel mensen dat als zij een werkster in huis nemen, dit zwart is. De Commissie adviseert de Dienstregeling aan huis meer bekendheid te geven.

Box 4.2 Stimuleer meer uren werken door werknemers in deeltijd

Voorstellen voor financiële stimulansen

14. Zet de voorgenomen afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting vanaf 1-1-2009 door, en zie daarbij af van voorgenomen uitzonderingen voor bepaalde groepen. Zonder toepassing van uitzonderingen zorgt de afbouw er maximaal voor dat de overstap naar werk voor niet-werkende partners financieel aantrekkelijker wordt. *(Invoering mogelijk in 2009)*
15. Zet de voorgenomen introductie van een inkomensafhankelijke combinatiekorting voor gezinnen met kinderen door, verhoog de belastingkorting extra en bouw deze uit naar gezinnen zonder kinderen. Hierdoor gaat werk voor alle vrouwen veel meer lonen. *(Invoering mogelijk in 2009)*
16. Maak de kinderopvangtoeslag afhankelijk van uitsluitend het inkomen van de meest verdienende partner in plaats van het verzamelinkomen van het hele huishouden. Hierdoor gaat werk voor vrouwen veel meer lonen. *(Invoering mogelijk in 2009)*
17. Geef via een publiciteitscampagne meer bekendheid aan de bestaande regeling 'Dienstverlening aan huis' die het mogelijk maakt om met weinig plichtplegingen persoonlijke dienstverlening in te kopen, zoals schoonmaken, tuinklusjes en oppas. Door de regeling meer te benutten kunnen mensen meer uren werken en hebben – vaak laagopgeleide – dienstverleners nieuwe kansen op werk. *(Kan per direct)*

Voorstellen voor meer en betere combinaties van arbeid en zorg

18. Breid het aantal brede scholen veel fors uit dan voorgenomen, zodat een landelijke dekking wordt gerealiseerd, en stel de scholen open van 7.00 uur tot 19.00 uur. Omdat ouders hierdoor hun kinderen met een veel geruster hart de hele dag op school of de opvang laten, wordt het voor ouders veel makkelijker en aantrekkelijker om meer uren te gaan werken. *(Invoering mogelijk vanaf 2009)*
19. Voer een gezinsvriendelijk beleid. Bied flexibele werktijden, flexibele roosters, telewerk (sociale innovatie) aan, bijvoorbeeld door introductie van een bedrijfstijd van 72 uur per week. Hierdoor kunnen ouders hun werk en zorg-activiteiten veel beter op elkaar afstemmen en zullen zij meer uren gaan werken. Laat de overheid het voortouw nemen bij het aanbieden van flexibele werktijden. *(Invoering mogelijk in 2009)*

Ook op het terrein van het bevorderen van meer-urenwerk wordt inzet van iedereen gevraagd. Van scholen, van werkgevers en van de deeltijdwerkers zelf. De overheid kan via het fiscale instrumentarium de keuzes die werkgevers en werknemers maken stimuleren. Ook dit betekent het vrijmaken van budgettaire middelen. Tabel 4.3 geeft aan wat bereikt kan worden door het slim inzetten van met name de afbouw overdraagbaarheid algemene heffingskorting (maatregel 14) en introductie inkomensafhankelijke combinatiekorting (maatregel 15) op basis van enkele veronderstellingen voor de bedragen die daarmee gemoeid kunnen zijn.

Tabel 4.3 Effecten financiële stimulansen

	Participatie (in personen)	Budgettaire kosten (in mld euro's)
Overdraagbaarheid algemene heffingskorting	30.000	-0,4
IACK verhogen en uitbreiden	10.000	+0,33

4.4 Stimuleer werken tot de AOW-leeftijd

Financiële prikkels

De participatiegraad van ouderen tussen de 60 en 65 jaar was 22 procent in 2006 (en wordt door het CPB geraamd op 28 procent in 2007). Het CPB heeft aangegeven dat financiële prikkels voor ouderen effectiever zijn dan eerder gedacht (zie bijlage 2). De Commissie adviseert voor deze groep werken financieel aantrekkelijker te maken. Het belangrijkste element daarin is een steeds groter wordend belastingvoordeel tussen 60 en 65 jaar: de doorwerkbonus. Naarmate mensen langer doorwerken, neemt dit belastingvoordeel toe. Ieder jaar wordt de prikkel sterker. Een bijzondere optie hierbij zou zijn om het belastingvoordeel pas uit te keren als iemand 65 wordt. In Denemarken gebeurt iets soortgelijks: oudere werknemers die ervoor kiezen om door te werken, terwijl ze wel recht hebben op vroegpensioen, sparen een fiscale bonus op die belastingvrij wordt uitgekeerd bij het bereiken van de leeftijd van 65.

Dit belastingvoordeel kan gefinancierd worden door de AOW geleidelijk te fiscaliseren, waarbij mensen die voor 1946 zijn geboren worden uitgezonderd. De opbrengst van de fiscalisering neemt toe in de tijd: meer mensen betalen en de hoogte van de heffing neemt toe. Om ook in de eerste jaren al een substantiële prikkel te geven tot doorwerken, is het van belang dat de bonus nu al substantieel is. Dit kan door een gedeelte van de opbrengst van de fiscalisering nu al in te zetten voor de bonus en dit te compenseren door in latere jaren minder uit te geven dan via de fiscalisering binnenkomt. Dit heeft uiteraard wel een effect op het EMU-saldo. De opbrengsten van de fiscalisering nemen in de tijd aanzienlijk toe, terwijl na verloop van tijd de bonus voor ouderen zijn werk gedaan heeft als het steeds gebruikelijker wordt om tot op latere leeftijd door te werken. De bonus zou dan niet verder hoeven te worden verhoogd, of geleidelijk kunnen worden afgebouwd. Op termijn kunnen de opbrengsten van de fiscalisering dus worden ingezet voor generieke lastenverlichting op arbeid. Bovendien kunnen ze worden gebruikt om het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat en de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Zie hiervoor hoofdstuk 6.

Door de gekozen vormgeving verdienen ouderen die doorwerken de extra lasten als gevolg van de fiscalisering terug via de doorwerkbonus. Daarmee kan de doorwerkbonus worden gezien als een specifieke invulling van de voornemens op dit punt in het coalitieakkoord.

Er zijn weinig ouderen met een uitkering die een baan vinden. Dit komt mede doordat de verhouding tussen productiviteit en loonkosten voor ouderen vaak ongunstiger is dan voor jongeren. Dit is het gevolg van het anciënniteitsprincipe en ontzietmaatregelen. Daarnaast bestaan er negatieve beelden over ouderen, zoals een hoger ziekteverzuim, minder brede inzetbaarheid en minder flexibiliteit. Om de baankans voor langdurig werkloze ouderen te vergroten, adviseert de Commissie een gerichte premievrijstelling WW en WIA voor werkgevers en een vermindering van risico van ziekte en ontslag bij in dienst nemen van werkloze ouderen.

Sociale partners

Tijdens de Participatietop is afgesproken CAO-partijen op te roepen ontzietmaatregelen om te zetten in loopbaanbewust beleid. Het gaat hierbij om specifieke CAO-afspraken die bedoeld zijn om ouderen te ontzien, zoals niet onregelmatig werken of in ploegendiensten, en extra vakantiedagen. Deze ontzietmaatregelen maken ouderen duurder dan jonge werknemers met een vergelijkbare productiviteit. Dit gaat ten koste van hun arbeidsmarktpositie. Ook kunnen sociale partners bijdragen aan een hogere arbeidsdeelname van ouderen via CAO-afspraken over een geleidelijke afbouw van het werk, bijvoorbeeld via deeltijdpensioen. In de huidige situatie wordt ouderen doorgaans de mogelijkheid geboden om voltijds door te gaan of geheel te stoppen in plaats van om geleidelijk minder dagen te gaan werken. Doordat een geleidelijke afbouw nauwelijks wordt besproken, kiezen de meeste ouderen voor volledige uittreding. Overigens biedt de Wet Aanpassing arbeidsduur (WAA, 2000) de mogelijkheid de werkduur (geleidelijk) te verminderen, maar hiervan wordt dus weinig gebruikgemaakt, terwijl dit wel tot een positief resultaat zou leiden. Uit onderzoek van Ecorys³⁹ blijkt namelijk dat volgens werkgevers veel werknemers bereid zouden zijn langer door te werken, onder de voorwaarde dat zij minder uren kunnen werken. Een andere veelgenoemde reden op basis waarvan ouderen zouden

³⁹ Ecorys, *Werkt grijs door? Beroepsbevolking en werkgevers over langer doorwerken, 2005 – 2007*. Rotterdam, 2008.

willen doorwerken is een hoger loon (resultierend in een hogere pensioenuitkering). Deze twee resultaten sluiten dus aan op onze voorstellen. In box 4.2 zijn de voorstellen van de Commissie samengevat.

Box 4.3 Stimuleer werken tot de AOW-leeftijd

Voorstellen voor financiële stimulansen

20. Verhoog de arbeidskorting substantieel voor 60-plussers (doorwerkbonus) of introduceer een forse bonus als beloning voor langer doorwerken, uit te keren op de 65e verjaardag. Hierdoor wordt doorwerken tot 65 jaar aantrekkelijker en zullen meer ouderen aan de slag blijven in plaats van vervroegd uittreden. *(Invoering mogelijk in 2009)*
21. Verhoog de premievrijstelling voor socialezekerheidspremies (WW en WIA) voor ouderen en sta de vrijstelling alleen toe als werkgevers werkloze ouderen in dienst nemen. De premievrijstelling wordt daardoor effectiever en groter. Meer oudere werklozen zullen worden aangenomen. *(Invoering mogelijk in 2009)*
22. Maak het mogelijk dat opgespaarde levenslooptegoeden ook ingezet kunnen worden na 65 jaar. Hiermee wordt voorkomen dat het tegoed wordt gebruikt voor vervroegde uittreding. *(Invoering mogelijk in 2009)*

Voorstellen voor werkgevers en werknemers

23. Voer een leeftijds- en loopbaanbewust personeelsbeleid in, waarmee beter ingespeeld wordt op de veranderende wensen van werknemers, afhankelijk van hun levensfase, waardoor werknemers fitter en gezonder blijven en gemotiveerder om zich aan het bedrijf te binden. *(Invoering mogelijk in 2009)*
24. Geef invulling aan de afspraken uit de Participatietop om ontzietmaatregelen, die de loonkosten van ouderen verhogen, om te zetten in maatregelen die het voor ouderen mogelijk maken langer door te werken. *(Invoering mogelijk in 2009)*
25. Benut de mogelijkheden voor geleidelijke afbouw van de werkduur van ouderen (deeltijdpensioen of fasegewijze arbeidsduurverkorting op basis van de Wet aanpassing arbeidsduur), zodat ouderen (in deeltijd) kunnen blijven doorwerken in plaats van dat hen een digitale keuze wordt voorgelegd: volledig doorwerken of volledig stoppen. *(Invoering mogelijk in 2009)*

Met name een fiscale doorwerkbonus (voorstel 20) heeft een belangrijke budgettaire component. De maatregel zoals deze is voorgelegd aan het CPB kost 1,1 miljard euro per jaar (zie bijlage 2). Een gedeelte van de opbrengsten van fiscalisering van de AOW (zie hoofdstuk 6) wordt aangewend als dekking voor deze maatregel. Uit tabel 4.4 blijkt dat de fiscale bonus op termijn een participatie-effect van 30.000 personen oplevert.

Tabel 4.4 Bonus op doorwerken

	Participatie (in personen)	Budgettaire kosten (in mld euro's)
Bonus op doorwerken	30.000	1,1

4.5 Verbeter de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt

In het beroepsonderwijs wordt gewerkt aan een omslag naar competentiegericht leren. Dit proces moet in 2010 voltooid zijn. In samenspraak met het bedrijfsleven, verenigd in de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB), worden de vakken in het beroepsonderwijs ingevuld op basis van de eisen die ondernemingen stellen. Deze ontwikkeling moet zorgen voor een betere aansluiting van het onderwijs op de praktijk. Daaraan draagt ook onderwijs op de werkplek bij, bijvoorbeeld door leerlingen onderwijs aan te bieden op hun stageplek in plaats van in schoolgebouwen. Een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is nodig voor een juiste kwalitatieve match van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Een algemene klacht van werkgevers is dat het beroepsonderwijs onvoldoende inspeelt op de vraag. Het beroepsonderwijs moet opleiden voor de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het om de juiste opleidingen en de juiste vaardigheden. Als het beroepsonderwijs leerlingen niet goed voorbereidt op werk is dat slecht voor werkgevers die met vacatures zitten en het is slecht voor kinderen die moeilijker een baan vinden of in de bedrijven hun draai niet kunnen vinden. Alhoewel er reeds goede initiatieven lopen, moeten scholen nog veel meer samenwerken met het regionale bedrijfsleven: afspraken maken over de studierichting en inhoud en het zo veel mogelijk opdoen van leerervaring in de bedrijven. Dat betekent ook dat leraren meer in het bedrijfsleven moeten worden (bij)geschoold en dat de inbreng van praktijkinstructeurs in de bekostigingssystemen wordt gehonoreerd.

Voorts zijn in de uitwerking van afspraken tussen scholen en bedrijfsleven allerlei varianten mogelijk die passen bij de vraag van werkgevers en de mogelijkheden van kinderen: de vakschool die specifiek opleidt voor de techniek, de praktijkschool of het brede intersectorale VMBO, waar techniek gecombineerd wordt met commercie of zorg.

Vakcolleges

Vakcolleges zijn een uitvloeisel van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, waar opviel dat er een grote behoefte is aan mensen met een technische beroepsopleiding. Ondanks mooie loopbaanperspectieven kiezen weinig kinderen voor de technische richting. Daarom moet de onderwijsstructuur veranderen. In de huidige situatie moeten kinderen en ouders na de CITO-toets in groep 8 van het basisonderwijs een studiekeuze maken. De meeste kinderen, en vooral ouders, kiezen voor HAVO/VWO in plaats van VMBO, omdat algemeen vormend onderwijs hoger wordt ingeschat. Indien kinderen eenmaal voor die richting hebben gekozen, zijn zij voor de technische richting voor altijd verloren. Dit heeft een aantal ondernemers, waaronder oud-Taskforce-voorzitter Hans de Boer, op het idee gebracht vakcolleges op te zetten. Vakcolleges zijn goudgerande kwaliteitsopleidingen waar een kind op 12-jarige leeftijd instroomt en op 17-jarige leeftijd uitstroomt met een vakdiploma op MBO-2-niveau. Bij vakcolleges loopt de overgang van VMBO naar MBO geruisloos: het is een doorlopende leerlijn.

In een vakcollege worden 40 à 50 kinderen geplaatst bij drie leerkrachten die alle jaren bij deze kinderen blijven. De vakcolleges zijn ingebed in een nationale of regionale bedrijvenstructuur. In september 2008 gaan 10 à 15 colleges van start. De ambitie is te komen tot een landelijk netwerk bestaande uit 60 à 70 scholen.

Werkgevers

Het bedrijfsleven is hard nodig voor het tweedekansonderwijs. Leren in de praktijk is de beste manier om weer aan het – juiste – werk te geraken. Er zijn dus veel leer-werkplekken nodig. Natuurlijk hebben werkgevers daar zelf belang bij. Maar we moeten het zo inrichten dat zij zo weinig mogelijk verstoring op hun productieproces ervaren, geen last hebben van bureaucratische rompslomp en slechts die kosten dragen die in bedrijfseconomisch opzicht verantwoord zijn. Het opleidingsaanbod – vanuit zowel de publieke als de private hoek – zal zich hierop moeten instellen. Bedrijfsopleidingen zullen in ere moeten worden hersteld.

Box 4.4 Verbeter de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

Voorstellen voor meer samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven

26. Creëer een intensieve samenwerking tussen VMBO en bedrijfsleven, zodat leren in de praktijk weer terugkomt. Creëer binnen het VMBO een intersectorale leerweg, en vakschoolvarianten voor tekortsectoren. Label de praktijkschool voor leerlingen met leermoeilijkheden en leeraversie positief en faciliteer praktijkonderwijs aan achterstandsleerlingen, bijvoorbeeld via een gewichten-regeling. Als leerlingen hun keuzemoment kunnen bepalen en leren wat in de praktijk nodig is, zullen zij sneller werk vinden dat aansluit bij hun wensen. *(Invoering mogelijk in 2010)*
27. Introduceer in-service-opleidingen nieuwe stijl door versterking van de samenwerking tussen ROC's en bedrijfsleven (bijvoorbeeld de zorgsector) en door inzet van instructeurs vanuit het bedrijfsleven op de scholen, zodat het onderwijs beter aansluit bij de wensen vanuit de praktijk. Laat de opleiding waar mogelijk in en met de bedrijven plaatsvinden, zodat leerlingen beter weten waar ze voor leren. *(Invoering mogelijk in 2010)*
28. Benut de werksituatie als uitgangspunt voor tweedekansers door middel van werkplekgebonden flexibele leervarianten. Creëer daartoe extra werkervaringsplaatsen, met name voor werklozen, en maak hierover afspraken in CAO's. Zet bij ROC's een flexibele (modulaire) beroepsbegeleidende leerweg (BBL) op. Bevorder samenwerking tussen publieke en private aanbieders (waaronder de branche-opleidingen). Hierdoor zullen meer mensen in staat worden gesteld om al werkend te leren en zo een plek te verwerven op de arbeidsmarkt. *(Invoering mogelijk in 2009)*
29. Realiseer een professionaliseringsslag in de onderwijssector. Een betere beloning van leraren en een modern HRM-beleid en kwaliteitsbeleid zijn daarvan essentiële onderdelen (zie ook het advies van de Commissie Leraren). Hierdoor wordt de kwaliteit van het onderwijs verbeterd. *(Invoering mogelijk vanaf 2009)*

4.6 Verhoog de inzetbaarheid

Brede inzetbaarheid nodig

Goed onderwijs is de beste garantie voor werk. Aan de kwaliteit van het onderwijs mogen daarom ook hoge eisen worden gesteld. Jongeren en volwassenen moeten in staat worden gesteld hun talenten zoveel mogelijk te ontwikkelen. Dat mag ook van hen gevraagd worden.

Door veranderingen in de structuur van de werkgelegenheid (meer dienstverlening, minder maakindustrie), globalisering en internationalisering zullen mensen vaker van baan wisselen. Daarom is het noodzakelijk dat alle werknemers werken aan brede inzetbaarheid. Dat betekent dat mensen hun vaardigheden voortdurend onderhouden en aanpassen aan de veranderende vraag. In een kennis-economie is levenlang leren onvermijdelijk. Dit ook omdat de vergrijzing om een langer, duurzaam arbeidzaam leven vraagt nu menselijk kapitaal steeds schaarser wordt. Daarbij komt ook nog dat de behoefte aan hoger geschoold personeel toeneemt en daarmee de vraag naar upgrading van de competenties van de beroepsbevolking.

Voor optimale onderwijsresultaten is het belangrijk dat iedereen ten minste de basisvaardigheden lezen en schrijven beheerst, jongeren zonder achterstand aan het basisonderwijs beginnen, jongeren niet zonder diploma de school verlaten en het onderwijs een hoge kwaliteit heeft.

Voorkomen van achterstanden

Veel kinderen hebben op jonge leeftijd al een achterstand. Met voor- en vroegschoolse educatie (VVE), momenteel van toepassing op kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 5 jaar, kunnen deze achterstanden worden ingelopen. De Commissie stelt voor de voor- en vroegschoolse educatie onder te brengen in de brede scholen die nu al voorzien in een doorlopend (school)programma voor 4- tot 12-jarigen. Tevens bepleit de Commissie een forse uitbreiding van het aantal brede scholen, zodat een landelijke dekking bereikt wordt (voorstel nr. 19). Belangrijk hierbij is dat deze brede scholen open zijn van 7.00 uur tot 19.00 uur, analoog aan het Zweedse model. Dit komt de arbeidsparticipatie ten goede, omdat zorg en werken dan veel beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Ook is een cultuuromslag nodig: opvang is niet alleen nodig om betaalde arbeid voor de ouders mogelijk te maken, maar gaat verder: kinderen leren er ook wat! Als ouders er rekening mee zouden houden dat het kind er beter van wordt, dan brengen zij hun kinderen vaker naar de opvang.

Leer- of participatieplicht

Niet-westerse allochtonen zijn oververtegenwoordigd in de groep laaggeletterden. Een extra probleem hierbij is dat veel niet-westerse allochtonen onvoldoende beheersing hebben van de Nederlandse taal, terwijl dit nodig is voor deelname aan de maatschappij en arbeidsparticipatie.

De Commissie vindt het ieders plicht Nederlands te leren en adviseert de inburgeringsplicht aan te scherpen tot een leerplicht. Deze leerplicht kan ook ingevuld worden als een participatieplicht waarin mensen leren en EVC's verwerven, ten minste tot startkwalificatie. Dit sluit aan bij de voorgestelde participatieplicht voor mensen die geen betaald werk kunnen verrichten, maar een uitkering genieten. Via de participatieplicht krijgen nieuwkomers betere kansen op de arbeidsmarkt, met als gevolg een uitgebreider sociaal netwerk en een minder grote mentale afstand tot de Nederlandse samenleving. Daarmee voorkomen we stigmatisering, sociale uitsluiting en culturele vervreemding.

Tegengaan van voortijdige schooluitval

Het belangrijkste knelpunt in het beroepsonderwijs is de onacceptabel hoge uitval. Liefst 1 op de 8 jongeren verlaat de school zonder diploma, terwijl werkgevers vooral behoefte hebben aan geschoold personeel. De voortijdige schooluitval vindt niet alleen op het VMBO plaats, maar speelt zich vooral af in de aansluiting tussen VMBO en MBO. Daarom zal er snel moeten worden gewerkt aan de verbetering van de aansluiting tussen beide schooltypen.

Voortijdige schooluitval kent nog meer oorzaken. Enerzijds zijn veel leerlingen niet in staat vroegtijdig een weloverwogen keuze te maken. Anderzijds is bij veel scholen beroepsvoorlichting en -begeleiding nog niet structureel en geen onderdeel van de dagelijkse praktijk. De Commissie meent dat scholen hierin meer moeten investeren. Om dit te borgen zijn bindende studie-adviezen nodig.

Bovendien is een gebrekkige studie- of beroepskeuze ook een oorzaak van het switchen van opleiding door jongeren, waardoor de totale kosten van studie hoger zijn.

Een tweede kans

Er zijn jongeren die beter met hun handen leren dan uit boeken. Zij voelen zich vaak niet thuis op school en vallen daardoor voortijdig uit. De Commissie acht het niet wenselijk deze jongeren koste wat kost op school te houden. Dit leidt alleen maar tot steeds meer afkeer van het onderwijs. Met tweedekansonderwijs kan evengoed een passende opleiding worden gehaald. Deze leerroute staat niet alleen open voor jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs hebben verlaten, maar ook voor mensen met verouderde kwalificaties en voor mensen die in hun werk ervaringen hebben opgedaan die nog niet in diploma's zijn vastgelegd. Bovendien zijn er nog mensen die in hun leven geconfronteerd worden met gebeurtenissen – privé of in hun werk – die leiden tot het niet of niet langer benutten van hun talenten. Ook zij moeten een tweede kans krijgen. Het scholingsstelsel moet zo worden ingericht dat mensen gedurende hun leven aanpassingskansen worden geboden. En dat verlangt een heel andere manier van denken: een leven lang leren en dus een infrastructuur (scholingsopties en bekostigingsarrangementen) die dat mogelijk maken. Er is een paradigmaverandering nodig: denken van achter (inzetbaar op late leeftijd) naar voren.

De Commissie is van mening dat werkgevers die jongeren voortijdig van school hebben gehaald om te gaan werken (groenpluk), verplicht zijn deze jongeren in de gelegenheid te stellen 'werkendeweg' alsnog de startkwalificatie (en hoger) te halen. Daardoor verlagen ze voor deze jongeren het risico om werkloos te worden.

Tweedekansonderwijs zorgt ervoor dat in al deze gevallen talent tot ontwikkeling kan komen en kan worden vastgelegd in een formeel (deel)diploma of in (deel)certificaten. Met tweedekansonderwijs wordt dus de arbeidsmarktpositie van werknemers versterkt.

Voorwaarde voor het slagen van een herkansingsgerichte leerweg is een gemeenschappelijke infrastructuur die in beeld brengt wat het competentiepakket van betrokkene inhoudt, welke doorontwikkelmogelijkheden er (nog) zijn en die inkoop van opleidingsmodulen (qua aanbod en bekostigingsopties)

faciliteert. Een effectief instrument hierbij is een 'e-portfolio' (digitaal curriculum vitae). Hiermee kunnen op het werk verworven competenties en vaardigheden op een goede, gestandaardiseerde manier worden bijgehouden. Een e-portfolio sluit ook goed aan op de leerweg via werk – 'al werkend leren' – door dingen te doen in het bedrijfsleven en met vrijwilligerswerk. De Commissie vindt dat alle werknemers recht hebben op een e-portfolio, dat wordt bijgehouden volgens een centraal vastgelegd format. Voorts moeten werknemers in de visie van de Commissie jaarlijks een competentietest krijgen. Daarmee wordt duidelijk waar zij staan en wat nodig is voor doorstroming naar een andere functie, promotie et cetera.

Ook adviseert de Commissie de sociale partners om het middel O&O-fondsen zodanig te benutten dat er voor werknemers trekkingsrechten kunnen worden gerealiseerd. Deze individuele rechten bieden werknemers meer deelname aan scholing.

De kwaliteit van het onderwijs

Werken aan een brede inzetbaarheid van de beroepsbevolking vereist kwalitatief hoogwaardig onderwijs, waarvan het afleveren van studenten met een eindexamen onderdeel vormt. Hoewel de kwaliteit vaak goed is, laat het onderwijs het op het punt van voortijdige schooluitval afweten. Het is de indruk van de Commissie dat scholen bestrijding van voortijdige schooluitval niet of onvoldoende hoog op hun lijstje hebben staan, omdat zij hierop niet worden afgerekend. De bekostigingssystematiek is voor 80 procent gebaseerd op het aantal leerlingen en voor 20 procent op het eindresultaat (diploma's). De Commissie vindt dat het eindresultaat zwaarder in de bekostigingssystematiek moet wegen in combinatie met centrale eindexamens. Momenteel ontbreken centrale examens in het MBO. De Commissie vindt centrale examens belangrijk om een goede kwaliteit van het MBO-onderwijs te borgen. Daarnaast bieden centrale examens meer mogelijkheden voor outputfinanciering. Dit biedt ook de mogelijkheid om over te stappen op een open bestel voor onderwijsinstellingen, wat leidt tot een hogere kwaliteit van het onderwijs en een opleidingsaanbod dat responsiever is op de wensen van bedrijven. Bovendien prikkelt het onderwijsinstellingen om de kosten laag te houden en te innoveren.

Box 4.5 Verhoog de inzetbaarheid

Voorstellen voor een betere basis voor iedereen

30. Versterk en professionaliseer voorzieningen voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en breng deze onder in brede scholen die open zijn van 07.00 uur tot 19.00 uur. Hierdoor kan voorkomen worden dat jonge kinderen blijvend achterstanden oplopen en kunnen hun ouders makkelijker arbeid en zorg combineren. *(Invoering mogelijk vanaf 2010)*
31. Zorg dat iedereen Nederlands leert via een leerplicht, participatieplicht of betaald werk en beleg dit met sancties ingeval mensen zich onttrekken aan deze verplichting. Omdat Nederlands spreken essentieel is voor deelnemen aan de maatschappij en de arbeidsmarkt, hebben allochtonen hierdoor meer mogelijkheden om werk te vinden. *(Invoering mogelijk in 2010)*

Financiële stimulansen

32. Verlaag de drempel voor de fiscale scholingsaftrek, zodat mensen een groter deel van hun scholingsuitgaven kunnen aftrekken. *(Invoering mogelijk in 2009)*

Voorstellen voor een hogere kwaliteit van het beroepsonderwijs

33. Introduceer bindende studieadviezen door scholen en borg dat zij meer investeren in een goede en structurele loopbaanoriëntatie en loopbaanbegeleiding van leerlingen. Hierdoor zullen minder leerlingen een studie kiezen die niet bij hen past of waarvoor de kansen op de arbeidsmarkt beperkt zijn en kan voortijdige schooluitval worden voorkomen. *(Invoering mogelijk in 2010)*
34. Creëer doorlopende leerlijnen van VMBO naar MBO, zodat de uitval uit het beroepsonderwijs afneemt. *(Invoering mogelijk in 2010)*
35. Voer centrale standaarden in voor examinering in het MBO, zodat de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd. Hierdoor worden onvoldoende presterende scholen gestimuleerd hun niveau te verhogen en zullen alle leerlingen een vergelijkbaar diploma hebben. Dit vergroot hun kansen op de arbeidsmarkt. *(Invoering mogelijk in 2010)*

36. Introduceer een open bestel voor het beroepsonderwijs, met ruimte voor (publiek-)private initiatieven en bekostiging op basis van diploma's en arbeidsmarktkansen van de opleidingen. *(Invoering mogelijk in 2010)*
37. Investeer in topwetenschappelijk beroepsonderwijs om de aansluiting met de technologische ontwikkelingen op wereldschaal te behouden. *(Invoering mogelijk in 2010)*
38. Zorg voor een intensieve samenwerking tussen loopbaancentra en de uitvoerders sociale zekerheid (LWI), zodat loopbaanadviezen en reïntegratie op elkaar aansluiten en er één loket ontstaat voor Loopbaancentra en LWI's. Werkzoekenden komen daardoor terecht op de plekken die echt bij hen passen en die voor hen de meeste perspectieven bieden. *(Invoering mogelijk in 2010)*
39. Introduceer voor iedereen binnen de beroepsbevolking een digitaal e-portfolio (elektronisch overzicht van competenties, diploma's, ervaring en EVC-certificaten). Hierdoor ontstaat meer inzicht in de eigen positie op de arbeidsmarkt en daarmee ook op baanmogelijkheden en de noodzaak van verdere training. Dit leidt tot een hogere inzetbaarheid van de beroepsbevolking en zo tot meer baankansen en een hogere productiviteit. *(Invoering mogelijk in 2010)*
40. Verplicht werkgevers om jongeren die bij hen werken zonder startkwalificatie ('groenpluk') cursussen aan te bieden, zodat zij alsnog hun startkwalificatie kunnen behalen. Hierdoor wordt de achterstand van grote groepen jongeren al vroeg weggewerkt, waardoor zij een beter loopbaanperspectief hebben. *(Invoering mogelijk in 2010)*

Voorstellen aan werkgevers en werknemers

41. Neem in CAO's het recht op tot periodieke verkenning van verworven competenties en het recht op EVC-toetsing. Introduceer op grote schaal talentverkenning en EVC-procedures en gebruik daarbij de mogelijkheden van het e-portfolio. Maak daarbij dwingende afspraken over een inspanningsverplichting voor werknemers om zich te scholen. Werknemers zullen daardoor meer investeren in hun inzetbaarheid. *(Invoering mogelijk in 2009)*
42. Introduceer trekkingsrechten voor werknemers op middelen uit O&O-fondsen. Werknemers krijgen hiermee de beschikking over een eigen opleidingsbudget, waarmee zij hun inzetbaarheid gedurende de loopbaan kunnen verhogen. *(Invoering mogelijk in 2010)*

4.7 Conclusies

Het is nodig en mogelijk om snel meer mensen aan het werk te krijgen. Daarmee kunnen werkgevers vacatures opvullen, kunnen mensen die nu aan de kant staan meedoen in de samenleving en kan de arbeidsparticipatie worden verhoogd. Dit hoofdstuk heeft een scala aan maatregelen opgeleverd die het mogelijk maken om de beweging naar de 80 procent te maken en ook heel ver te komen. De afspraken die gemaakt kunnen worden ten behoeve van de reïntegratie, de verschillende maatregelen rond onderwijs en arbeidsmarkt, maar ook het inzetten van fiscale instrumenten, gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt, op deeltijders en op ouderen, laten zien dat het aan het werk helpen van 2x200.000 mensen realiseerbaar is en daarmee de 80 procent binnen bereik ligt. Het gaat om huidige werkenden en werklozen, maar ook om mensen die zonder uitkering thuis zitten en mensen die nog op school zitten. Bij het onderwijs gaat het om hervorming van het beroepsonderwijs tot een sector die mensen aflevert die de vaardigheden en competenties hebben geleerd waar bedrijven behoefte aan hebben. Dit is kwantiteit en kwaliteit.

Commitment van alle betrokken partijen is essentieel. Werkgevers, gemeenten, UWV en onderwijsinstellingen moeten samen werken aan een succesvolle reïntegratie. Nationaal moet de infrastructuur daarop zijn ingericht en ligt er een aanjaagfunctie ondersteund door een landelijke taskforce. Landelijk, regionaal en lokaal moeten allen geprikkeld, gestimuleerd en gefaciliteerd worden om gelijkgericht de vele mogelijkheden die er zijn aan te grijpen. Ook budgettair wordt van de overheid een forse bijdrage gevraagd. De overheid moet de financiële middelen ter beschikking stellen om de lasten op arbeid gericht te verlagen. Hierbij kan het al snel om aanzienlijke bedragen gaan waarvoor dus ook moeilijke budgettaire afwegingen gemaakt moeten worden.

Als snel tot actie wordt overgegaan, kan met deze maatregelen ook snel een hogere arbeidsparticipatie worden gerealiseerd en komt de 80 procent naar oordeel van de Commissie binnen bereik.

Hoofdstuk 5: Werkzekerheid voor iedereen

Met veel commitment van de betrokken organisaties en adequate inzet van overheidsinstrumenten acht de Commissie het mogelijk om de arbeidsparticipatie het komende decennium richting 80 procent te krijgen.

In hoofdstuk 4 hebben we hiervoor verschillende maatregelen gepresenteerd. Op de langere termijn is meer nodig voor duurzame participatiewinst. De economie en de arbeidsmarkt van de toekomst zien er anders uit en vragen om een nieuwe manier van kijken naar omgaan met het stelsel van werk, inkomen en sociale zekerheid. Een cultuuromslag is nodig, een verandering in het denken van mensen over het belang van werken. De maatregelen in hoofdstuk 4 dragen hieraan bij door op korte termijn zo veel mogelijk mensen die nu langs de kant staan weer bij het arbeidsproces te betrekken. Dit draagt eraan bij dat op de langere termijn het vizier gericht zal zijn op werken aan inzetbaarheid en bevordering van mobiliteit op de arbeidsmarkt. Het gaat niet om een baan voor het leven, maar om behoud van werk en het voorkomen van werkloosheid. Mensen moeten niet vastroesten in een baan, maar durven bewegen op de arbeidsmarkt. Mensen moeten in zichzelf investeren, in conditie blijven en zich verder ontplooiën, ook ouderen en degenen met arbeidsbeperkingen.

In dit hoofdstuk gaan we in op een manier waarop nieuwe zekerheden voor werknemers kunnen worden opgebouwd. Bij de formulering van de maatregelen in dit hoofdstuk zijn de principes die zijn geschetst in hoofdstuk 3 leidend geweest. De nadruk ligt op voorzorg in plaats van nazorg, investeringen in inzetbaarheid staan centraal met als doel het bieden van werkzekerheid.

5.1 Maatregelen die inzetten op inzetbaarheid

Investeren in inzetbaarheid is het uitgangspunt van de benadering van de Commissie. Dit vereist dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om die investeren te doen. Bovendien vereist het een gezamenlijke focus van werkgevers, werknemers en de overheid. De prikkels moeten goed liggen. Om dit te bewerkstelligen stelt de Commissie de volgende aanpassingen voor:

1. Een Werkbudget voor iedereen. Dit budget kan iedereen gebruiken om te investeren in vaardigheden en om talenten te ontwikkelen. Het budget is individueel en kan worden ingezet voor scholing en inkomensaanvulling. Het remt dus de baanmobiliteit niet af en laat ruimte voor verschillende keuzen.
2. De WW wordt een Werkverzekering. In de visie van de Commissie wordt de huidige werkloosheidsuitkering omgevormd tot een Werkverzekering, die gericht is op het investeren in inzetbaarheid en op het beperken van de duur van inactiviteit, die ervoor zorgt dat werkgever en werknemer bij een (dreigend) ontslag op zoek gaan naar een nieuwe functie voor de werknemer. Kortom, een verzekering gericht op activiteit en het bevorderen van inzetbaarheid en werkzekerheid.
3. Eén partij wordt verantwoordelijk voor alle mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Hierdoor kan het reïntegratiebeleid en instrumentarium voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt veel beter op elkaar worden afgestemd. Met het beleggen van de financiële verantwoordelijkheid voor de WWB bij de gemeenten zijn goede ervaringen opgedaan. Via de LWI-structuur kan de financiële verantwoordelijkheid worden neergelegd bij één partij op regionaal en lokaal niveau. Het LWI kan een integraal beleid voeren voor langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en Wajongers.

De Werkverzekering kan niet los worden gezien van het Werkbudget. De Werkverzekering geeft werkgever en werknemer extra verantwoordelijkheid om inactiviteit te voorkomen en inzetbaarheid en werkzekerheid te bevorderen. Tegelijkertijd worden met het Werkbudget de middelen en de ruimte gecreëerd om die extra verantwoordelijkheid op te pakken. Op die manier kan robuuste werkzekerheid geboden worden. Voor langdurig werklozen krijgt het LWI een sleutelrol. Hieronder worden de bovenstaande elementen verder uitgewerkt. Onderstaande dient niet gelezen te worden als een blauwdruk, maar als richtsnoer voor de verdere uitwerking van voorstellen.

5.1.1 Een Werkbudget voor iedereen

De visie

In de visie van de Commissie heeft iedere werknemer beschikking over een eigen budget voor inzetbaarheid. Dit Werkbudget biedt de mogelijkheid om te investeren in de ontwikkeling van de eigen kennis, vaardigheden en competenties: een leven lang leren. Dit kan de vorm aannemen van het volgen van een cursus of het doen van een tweede studie. Maar het kan ook zijn dat er tijd wordt genomen om even afstand te nemen van de dagelijkse werkzaamheden om een coachingstraject te doorlopen, om een periode uit te trekken voor training on the job. Het Werkbudget kan ook aangewend worden om een periode van (zorg)verlof te financieren. Tot slot kan het worden ingezet in periodes van inkomensdaling, bijvoorbeeld als een werknemer met deeltijdpensioen gaat, een minder belastende functie aanvaardt, een eigen onderneming start of tussen twee banen zit.

Mensen kunnen het Werkbudget meenemen bij baanwisselingen. Het Werkbudget is breder dan de levensloopregeling, zowel qua middelen die erin worden gestort (bijvoorbeeld de mogelijkheden voor geormerkte werkgeversbijdragen), als qua doelen waar het voor gebruikt kan worden. Hierbij volgen we het advies van o.a. de SER in het rapport 'Welvaartsgroei door en voor iedereen' en recentelijk de Stichting van de Arbeid in de Discussienota Modernisering Regelingen Levensloop en Spaarloon. Hierin bepleiten de sociale partners een verbreding van de levensloopregeling. Er zijn verschillende redenen waarom op dit moment weinig werknemers gebruikmaken van de levensloopregeling. De besteding van de middelen is beperkt, alleen voor verlof en voor het 65e jaar. De regeling kan alleen worden gebruikt tijdens een dienstverband; door zelfstandigen of tussen twee banen in is niet mogelijk. Ook mogen werknemers niet tegelijkertijd gebruikmaken van de levensloopregeling en de spaarloonregeling. Bovendien kan alleen geld worden opgenomen door tussenkomst van de werkgevers: dit belemmert de werknemer en is een forse administratieve last voor de werkgever. Het Werkbudget komt tegemoet aan de verschillende bezwaren. Het wordt een brede regeling, zowel wat betreft de doelgroep als in de bestedingsmogelijkheden, terwijl administratieve lasten voor de werkgever worden voorkomen. Hierdoor wordt het voor meer mensen aantrekkelijk en zullen meer mensen er tijdens het werkzame leven gebruik van maken in plaats van het te gebruiken voor prepensioen. Werknemers krijgen een instrument en een sterker belang om risico's te voorkomen of te verzachten. Middelen voor scholing kunnen voorkomen dat werkloosheid optreedt en veranderingen van werk ondersteunen.

Iedereen betaalt mee

Alle partijen betalen mee aan de financiering van het Werkbudget: werkgevers, werknemers en de overheid. Dat sluit ook aan bij het belang dat allen hebben bij een goede inzetbaarheid van werknemers.

Werkgevers storten een vaste verplichte bijdrage in het Werkbudget van iedere werknemer, ongeacht of deze een vast of een flexibel contract heeft. Deze verplichting wordt vastgelegd in de wet. De verplichte bijdrage in het Werkbudget moet voor alle werknemers voldoende omvang hebben. Op termijn moet het oplopen tot een half maandsalaris per dienstjaar. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat door dit voorstel de loonkosten stijgen. Dit zou immers ten koste gaan van de participatie. Dit is ook niet nodig. Er zijn voldoende middelen beschikbaar die nu nog worden gebruikt voor inactiviteit. De SER adviseerde in 2005 bijvoorbeeld om de bovenwettelijke aanvullingen op de WW-uitkering te plaatsen in het perspectief van de preventie van werkloosheid⁴⁰. Die middelen wil de Commissie via het Werkbudget gebruiken om mensen actief en inzetbaar te houden, zodat ze langer kunnen doorwerken. Daarbij gaat het dus om een verschuiving van inzet van middelen voor nazorg naar inzet ten behoeve van voorzorg.

De Commissie ziet vier belangrijke mogelijkheden om werkgevers de financiële ruimte te bieden voor de verplichte storting in het Werkbudget.

Ten eerste gaat de Commissie ervan uit dat mensen langer doorwerken. Dat is nodig voor de arbeidsparticipatie en maakt het mogelijk dat ouderen tot op hogere leeftijd meedoen op de arbeidsmarkt. Als mensen langer doorwerken, hoeft er ook minder pensioen opgebouwd te worden. Op dit moment is de pensioenopbouw van de gemiddelde werknemer relatief hoog, zeker in combinatie met het

⁴⁰ SER, *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, publicatienummer 05/05, Den Haag, 2005.

opbouwen van eigen vermogen. De Commissie stelt daarom voor om het opbouwpercentage onder het fiscale stelsel voor pensioensparen te verlagen van 2% naar 1,75% eindloon en van 2,25% naar 2% middelloon. Hierdoor worden er middelen gecreëerd voor het Werkbudget. Iedereen kan nog steeds fiscaal ondersteund een goed pensioen opbouwen. In 40 jaar kan 70 procent van het laatstverdiende loon worden bereikt.

Daarnaast zorgt de koppeling van de spilleeftijd in pensioenregelingen (de leeftijd waarbij er met 70 procent loon uitgetreden kan worden) met de levensverwachting op termijn voor een aanzienlijke vermindering van de pensioenpremies. In de komende jaren zal de levensverwachting naar verwachting nog verder stijgen en zullen mensen navenant langer in goede gezondheid actief onderdeel van de samenleving zijn. Het ligt voor de hand om in navolging van andere landen langer door te werken (zie hoofdstuk 6). De premies voor aanvullende pensioenen die daardoor worden uitgespaard scheppen financiële ruimte voor werkgevers voor stortingen in het Werkbudget. Hierdoor nemen de bestedingsmogelijkheden van fiscaal gefacilieerd inkomensuitstel toe. De middelen hoeven immers niet besteed te worden aan pensioen, maar kunnen ook eerder worden opgenomen voor bepaalde doelen.

Ten tweede stelt de Commissie de introductie van een Werkverzekering voor (zie paragraaf 5.1.2). De verwachting is dat, mede als gevolg van de andere vormgeving, de kosten van deze nieuwe regeling lager zullen liggen dan bij de huidige WW. Die besparing wordt ten eerste bereikt doordat (langdurige) werkloosheid minder vaak zal voorkomen, juist omdat mensen investeren in hun inzetbaarheid. De nadruk verschuift hierdoor van nazorg naar voorzorg. In het verlengde hiervan ligt het voor de hand de duur van de werkloosheidsuitkering in te korten. Hierdoor kunnen sociale premies worden verlaagd en komt financiële ruimte vrij bij werkgevers, die kan worden benut voor stortingen in het Werkbudget.

Ten derde stelt de Commissie dat als complement van de Werkverzekering in de praktijk alleen in bijzondere situaties nog ontslagvergoedingen zullen worden betaald. Werkgevers maken hierdoor minder kosten dan in de huidige situatie, waardoor ruimte ontstaat voor stortingen in het Werkbudget. Ontslagvergoedingen zijn nu een compensatie voor een geleden schade, achteraf, met vaak veel bijkomende (juridische) kosten. Deze kunnen eerlijker en efficiënter ingezet worden door ze al gedurende het dienstverband te gebruiken om te investeren in inzetbaarheid. Daarmee wordt geld dat nu voor inactiviteit en procedures wordt benut, aangewend voor activering en participatie. Voorkomen is beter dan genezen. De nadruk verschuift van schadeloosstelling naar schadelastbeperking en preventie en van nazorg naar voorzorg.

Ten vierde worden de levensloopregeling en spaarloonregeling geïntegreerd in het nieuwe Werkbudget. Stortingen die werkgevers nu in de levensloopregeling doen, kunnen dus in de toekomst worden omgezet in stortingen in het Werkbudget, zonder dat dit tot extra kosten hoeft te leiden.

Naast een verplichte storting van werkgevers, kunnen sociale partners ook afspraken maken om middelen in te zetten die nu beschikbaar zijn voor scholing, zoals O&O-fondsen en andere scholingsmiddelen. Ook zouden werknemers de ruimte kunnen krijgen om bepaalde middelen, zoals ADV-dagen, tijdelijk loon, prestatietoelagen, winstuitkeringen, eindejaarsuitkeringen en overwerk te storten in het Werkbudget. Maar werknemers kunnen natuurlijk ook uit andere bronnen geld storten in hun Werkbudget.

De overheid draagt bij via de fiscale faciëring van het Werkbudget, via de omkeerregel. De budgettaire middelen die nu met de levensloopregeling en het spaarloon zijn gemoeid kunnen worden ingezet voor de financiering van de fiscale faciëring van het Werkbudget. Een andere bron voor de fiscale ondersteuning van het Werkbudget wordt gevormd door de extra belastinginkomsten als gevolg van de verminderde aftrek van pensioenpremies. Verder zou kunnen worden gedacht aan de inzet van middelen die thans aan reïntegratie worden besteed.

Om te zorgen dat alle inkomensgroepen een voldoende omvang van het Werkbudget kunnen opbouwen en om te voorkomen dat het voor verschillende inkomensgroepen te ver uiteenloopt, wordt het maandsalaris waar de verplichte stortingen van worden afgeleid gemaximeerd. Een groter gedeelte

van de te besteden middelen aan Werkbudget komt dan ten goede aan de lagere inkomens. Dit kan nog versterkt worden door naast de fiscale omkeerregel, voor de lagere inkomens eventueel nog een gerichte fiscale impuls bij inleg te creëren. Verder kan de vrijstelling voor belastingheffing in Box 3 worden afgetopt bij een bepaald absoluut niveau van de ingelegde gelden. Zo hebben ook lage inkomens genoeg middelen. Vooral mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn gebaat bij investeringen in inzetbaarheid. Zij moeten tijdens hun werkzame leven competenties ontwikkelen en bijhouden om makkelijk te kunnen overstappen van de ene baan naar de andere. De huidige levensloopregeling wordt vooral gebruikt door hoger opgeleiden die daarmee hun pensioen aanvullen. De nieuwe brede regeling moet voor alle doelgroepen toegankelijk zijn en voldoende middelen bevatten. Om die reden worden de levensloopregeling en spaarloonregeling geïntegreerd in het nieuwe Werkbudget.

Met de vorming van het Werkbudget worden bestaande geldstromen dus meer gericht ingezet voor verzorging, waar nu de nadruk ligt op nazorg. De middelen worden bovendien eerlijker verdeeld over de verschillende inkomensgroepen.

Ervaringen in Oostenrijk

In 2002 is in Oostenrijk een nieuw stelsel geïntroduceerd, waarbij voor alle werknemers er zogenaamde separation accounts werden geopend.⁴¹ De werkgever stort maandelijks 1,5% van de loonsom op de rekening die op naam van de werknemer staat. Bij ontslag kan de werknemer een vergoeding uit de rekening opnemen of het bedrag meenemen naar een volgende werkgever. Uiteindelijk kan de werknemer de resterende middelen op de rekening gebruiken voor aanvulling van het pensioen. Het stimuleren van mobiliteit was een belangrijke reden om de separation accounts in te voeren. In het oude stelsel kregen werknemers alleen een vergoeding op het moment dat ze ontslagen werden. De vergoeding hing af van de duur van het dienstverband, waarbij minimaal 3 jaar noodzakelijk was om in aanmerking te komen voor een vergoeding. In het nieuwe stelsel is er geen belemmering voor mobiliteit en ontvangt elke werknemer een vergoeding. Er is sprake van een overgangsregime waarbij nieuwe werknemers automatisch onder het nieuwe stelsel vallen. Oude werknemers kunnen kiezen of ze onder het oude of het nieuwe stelsel willen vallen. Aangezien het nieuwe stelsel pas recent is ingevoerd, zijn er nog geen evaluatiestudies gedaan. De OECD heeft in haar Employment Outlook, 2006, het Oostenrijkse stelsel als voorbeeld gesteld van een stelsel waarbij de negatieve consequenties van een ontslagstelsel voor het functioneren van de arbeidsmarkt kunnen worden vermeden. Ook het IMF heeft in haar laatste rapport over Nederland een case gemaakt voor een kapitaalgedekt ontslagstelsel naar Oostenrijks model, om de mobiliteit op de arbeidsmarkt voor ouderen te bevorderen.

Uitgevoerd door sociale partners

De sociale partners krijgen een belangrijke rol bij het beheer en de uitvoering van het Werkbudget. Sociale partners kunnen afspraken maken over het beheer van het budget en de doelen waaraan de middelen kunnen worden besteed. Op die manier bevorderen we dat zoveel mogelijk mensen het Werkbudget goed benutten en dat mensen begeleid worden bij het leren invullen van hun eigen verantwoordelijkheid. Het ligt voor de hand om het Werkbudget te gebruiken bij het realiseren van werk-naar-werktransities. De inzet van het budget kan daarom aansluiten bij de periodieke competentietests en het e-portfolio waar de competenties van werknemers worden vastgelegd (zie hoofdstuk 4). Bij reorganisaties kan het budget benut worden in het kader van sociale plannen. Er ligt hier dus een grote kans voor sociale partners. Vakbonden kunnen een actieve, nieuwe rol krijgen in het begeleiden van werknemers. Verder kunnen zij afspraken maken over de inzet van gelden uit O&O-fondsen, om eigen bijdragen van werknemers uit hun Werkbudget aan te vullen.

⁴¹ Voor een uitgebreide beschrijving van het stelsel zie Helmut Hofer, *Reform of Severance Pay Law in Austria, 2006* en het rapport van het ministerie van Arbeid, *From Severance Pay to the Separation Account, 2006*.

Voor het beheer en de controle op de bestedingsdoelen van het Werkbudget kunnen sociale partners samenwerking zoeken met grote financiële instellingen. Dit voorkomt dat kleine werkgevers met hoge administratieve lasten worden opgezadeld. De overheid moet zorgen voor de fiscale ondersteuning van de regeling. Dit betekent dat de Belastingdienst een systeem zal moeten opzetten dat uitvoerbaar en controleerbaar is. Een eenvoudige opzet van de regeling kan hieraan bijdragen. De Commissie realiseert zich dat dit niet makkelijk is. Controle op de besteding van middelen is nodig om te voorkomen dat de fiscale subsidie gebruikt wordt voor doelen anders dan gewenst.

5.1.2 Hervorming van de WW

De visie

Het tweede element in de visie van de Commissie is de vervanging van de huidige werkloosheidsverzekering door een Werkverzekering. In de Werkverzekering ligt de nadruk op activering en participatie. Daartoe wordt na de opzegtermijn een transferperiode ingelast, waarin de werkgever het loon doorbetaalt. Hierdoor ontstaat een sterke prikkel voor werkgever en werknemer om te investeren in inzetbaarheid en werkzekerheid.

De Werkverzekering prikkelt de werkgever om zich in te spannen voor reïntegratie van werknemers die van baan moeten veranderen. Bovendien zullen werkgevers de aandacht verleggen naar preventie. Immers, hoe hoger de arbeidsmarktkansen van de werknemer, hoe sneller hij aan het werk komt en dus hoe lager de kosten voor de werkgever. Dit stimuleert de werkgever om gedurende de arbeidsrelatie te investeren in de inzetbaarheid en bij dreigende werkloosheid de overgang naar ander werk te bevorderen en met de vakbonden afspraken te maken over van-werk-naar-werktrajecten. Sociale plannen kunnen hier een belangrijke rol in spelen.

De Werkverzekering geeft ook werknemers een extra stimulans om werkloosheid te voorkomen of de duur daarvan te beperken. Langdurige inactiviteit moet zoveel mogelijk vermeden worden. Als mensen te lang in een uitkering zitten, neemt de inzetbaarheid af en daalt de motivatie. De kans om weer terug te keren naar de arbeidsmarkt wordt hierdoor steeds kleiner. Ervaringen in andere landen laten zien dat verkorting van de duur van de uitkering ervoor zorgt dat werklozen intensiever op zoek gaan naar een nieuwe baan.⁴² Van Ours en Vodopivec laten zien dat een verkorting van de duur van de WW ertoe leidt dat mensen harder gaan zoeken naar een nieuwe baan. Deze verkorting heeft geen effect op de kwaliteit van banen die werknemers uiteindelijk accepteren.⁴³ De Commissie is van mening dat een langdurige WW ook niet nodig is in een arbeidsmarkt waar er juist een tekort aan mensen is. Bovendien geeft de vorming van een Werkbudget de werknemer niet alleen meer middelen, maar ook een grotere prikkel om onvrijwillig ontslag en langdurige werkloosheid te voorkomen door te investeren in de eigen inzetbaarheid. Dit alles draagt bij aan een cultuurverandering waarbij werkgevers zich inspinnen om werknemers inzetbaar te houden en werknemers zich inzetten om hun vaardigheden aan te passen aan de door werkgevers gevraagde competenties.

De werknemer en de werkgever hebben een gezamenlijk belang om ervoor te zorgen dat de werknemer doorstroomt naar ander werk. De werkgever via de financiering van de transferperiode. De werknemer door meefinanciering aan de reïntegratie gedurende die periode. Van de werknemer mag een bijdrage gevraagd worden tot ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget. Op die manier draagt de werknemer mede verantwoordelijkheid voor een snelle overgang naar ander werk, terwijl er de zekerheid is dat hij voldoende middelen behoudt voor verdere scholing in de toekomst. Verschillende partijen kunnen bij de reïntegratie worden ingeschakeld, zoals reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus. Ook kan een beroep worden gedaan op de basisdienstverlening van het LWI.

⁴² Zie bijvoorbeeld P. Frederiksson en B. Holmlund, *Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research*.

⁴³ Vodopivec en Van Ours, *Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality?*, *Journal of Public Economics*, 2008, 92, 684-695.

Sociale partners hebben ook een duidelijke verantwoordelijkheid in het geheel. Zo ligt het op hun pad om in CAO's afspraken te maken over de aanvulling van het Werkbudget uit bijvoorbeeld de O&O-fondsen. Verder hebben zij een belangrijke taak bij het begeleiden van mensen om hun nieuwe verantwoordelijkheden voor het op peil houden en de verdere ontwikkeling van hun inzetbaarheid vorm en inhoud te geven. Ook kunnen zij in CAO's en sociale plannen nadere afspraken maken over het realiseren van werk-naar-werk-trajecten. Als de werknemer na de transferperiode geen baan heeft, worden binnen de sector de kosten gedeeld. Sociale partners hebben gezamenlijk de sleutel in handen voor het slagen van de Werkverzekering.

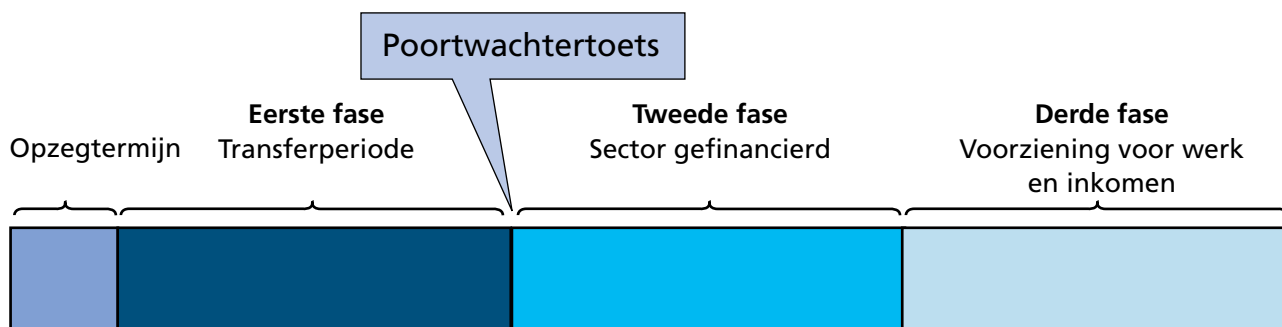
Eigen risico voor werkgevers

In de visie van de Commissie worden werkgevers gedeeltelijk eigenrisicodragers bij werkloosheid. De verzekering bestaat uit drie fasen, met een opbouw die afhankelijk is van het arbeidsverleden en dienstverband:

1. Een transferperiode van maximaal 6 maanden. In deze periode is er een loondoorbetalingsplicht voor de werkgever en is de werkgever verantwoordelijk voor de reïntegratie van de werknemer. Na de transferperiode vindt er een poortwachertoets plaats om na te gaan of werkgever en werknemer zich voldoende hebben ingespannen om weer werk te vinden.
2. Een sectorgefinancierde periode van 6 maanden. In deze periode geschiedt de financiering via een omslag binnen de sector (sectorgewijze premiedifferentiatie), zoals dat nu ook al het geval is gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid (Wachtgeldregeling). De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de reïntegratie gaat over naar de Locaties voor Werk en Inkomen (LWI), maar de sociale partners in de sector kunnen ook afspreken de uitvoering elders te beleggen.
3. Een Voorziening voor Werk en Inkomen. Deze inkomensvoorziening wordt evenals de tweede fase van de Werkverzekering uitgevoerd door het LWI, terwijl de financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt. Langdurig werklozen hebben veelal dezelfde karakteristieken als bijstandsgerechtigden. De gemeenten ontvangen daarvoor een gebudgetteerd bedrag uit de algemene middelen van het rijk (vergelijkbaar met de systematiek van de WWB). De duur van deze voorziening is nader te bepalen. De uitkeringshoogte loopt geleidelijk af gedurende de uitkeringsperiode. Daarmee zou een geleidelijke overgang tussen Werkverzekering en bijstand kunnen worden gerealiseerd, waarbij de financiële stimulans voor de werkloze om werk te aanvaarden steeds verder toeneemt.⁴⁴

De totale duur van de Werkverzekering (WV) is korter dan de huidige WW. Deze verkorting zal geleidelijk plaatsvinden. Doordat een belangrijk deel voor rekening en risico van de individuele werkgever en de sociale partners komt, zal baan-baanmobiliteit sterk toenemen en is de verwachting dat slechts in een uitzonderlijk geval werknemers langer aan de kant hoeven te staan en een beroep moeten doen op de voorziening voor werk en inkomen in de derde fase.

Figuur 5.1 De Werkverzekering



⁴⁴ R. de Mooij, *Towards efficient employment insurance in the Netherlands*, CPB-Memorandum 100, 2004.

Het recht op WV wordt vastgesteld conform het recht op WW. De wekeneis (minimaal 26 van de afgelopen 36 weken gewerkt) die recht geeft op een uitkering van 3 maanden blijft bestaan. Ook de jareneis (minimaal 4 van de afgelopen 5 jaar gewerkt) die recht geeft op een langere uitkering blijft bestaan. Hoe lang iemand WV krijgt, wordt berekend conform de huidige WW-systematiek: per gewerkt jaar ontstaat het recht op 1 maand WV. Daarbij is de duur van de transferfase afhankelijk van de lengte van het dienstverband, zodat voorkomen wordt dat werkgevers al bij een kortdurende arbeidsrelatie de volledige transferperiode moeten financieren.

Een poortwachertoets aan het begin van de tweede fase zorgt ervoor dat de prikkel voor werkgever en werknemer nog sterker is om ervoor te zorgen dat de werknemer voor die tijd een nieuwe functie heeft. De poortwachter gaat na of beiden zich voldoende hebben ingezet om werk te vinden. Dat kan zowel gaan om inzet van middelen (van de werkgever en uit het Werkbudget van de werknemer) als om zoek- en scholingsinspanningen.

Het stelsel vergt een collectief vangnet voor werknemers van wie de werkgever failliet dreigt te gaan. Een poortwachertoets moet zeker stellen dat alleen voor die gevallen een beroep op het vangnet wordt gedaan.

ZZP'ers krijgen toegang tot de derde fase van de Werkverzekering, waarbij voor hen een uitkering op sociaal minimum wordt verstrekt. Hierdoor krijgen ook ZZP'ers een inkomensvangnet zonder partner- en vermogenstoets. Van werkloze ZZP'ers mogen dezelfde reïntegratie-inspanningen worden verwacht als van werkloze werknemers. Het reïntegratie-instrumentarium is ook voor hen beschikbaar.

Figuur 5.2 Kenmerken van de Werkverzekering

	Opzegtermijn	Werkverzekering			Bijstand ²
		Transferperiode	Sectorperiode	Voorziening voor werk en inkomen	
Duur	1 maand	6 maanden ¹	6 maanden	nader te bepalen	onbeperkt
Hoogte	100% laatste loon	80% à 100% laatste loon	ten minste 70% laatste loon	aflopend in de tijd ³	sociaal minimum
Inkomenstoets	-	-	-	-	partnertoets en vermogenstoets
Financiering	individuele werkgever	individuele werkgever	werkgevers en werknemers in de sector	gemeenten	gemeenten
Reïntegratie		individuele werkgever/LWI	LWI	LWI	LWI

¹ Afhankelijk van het dienstverband.

² Voor ouderen geldt het IOAW/IOOW-regime.

³ Voor ZZP'ers op niveau sociaal minimum.

Een moderne inrichting van de ontslagprocedure

Het hele stelsel is erop gericht om inactiviteit na ontslag te vermijden. De combinatie van een persoonsgebonden Werkbudget en een activerende Werkverzekering zorgt ervoor dat alle partijen hierbij belang en de benodigde instrumenten hebben. Hierdoor worden op termijn belangrijke elementen van het huidige systeem van ontslagregulering overbodig.

Bescherming van de werknemers tegen onrechtmatig ontslag dient voorop te staan. Bij ontslag geldt een wettelijke opzegtermijn van een maand. Als er geen overeenstemming is over het ontslag, dan kan het ontslag op initiatief van de werknemer bij de rechter worden getoetst. De rechter toetst dan of er een gegronde reden is voor het ontslag. Gegronde redenen kunnen evenals nu gelegen zijn in

gedrag en functioneren van de werknemer of in bedrijfseconomische redenen. Ook opzegverboden, zoals ontslag tijdens ziekte, en de discriminatieverboden blijven gelden.

In geval van collectief ontslag blijft het sociaal plan cruciaal. De Commissie stelt voor om voor die gevallen sociale partners op bedrijfstak of ondernemingsniveau afspraken te laten maken over de aanpak. Sociale partners kunnen afspraken maken over de selectiecriteria op basis waarvan de werkgever kan bepalen welke personen uit de totale groep van werknemers ontslagen worden, over de te volgen procedure bij collectief ontslag, zoals tijdige raadpleging van sociale partners, en over omscholing en begeleiding naar ander werk. Het bestaande adviesrecht van ondernemingsraden over collectief ontslag kan hierbij worden benut. Voor het MKB ligt een sectorale aanpak meer voor de hand. Op grond van de EU-richtlijn inzake collectief ontslag blijft een melding van een voornemen tot collectief ontslag gehandhaafd, bijvoorbeeld bij de SER.

Na de opzegtermijn gaat de transferfase in. Het ontslag gaat in aan het einde van de transferfase. Gedurende de transferperiode blijft de werknemer in dienst, betaalt de werkgever loon door en spannen werkgever en werknemer zich samen in om ander werk te vinden. Constateert de rechter, tijdens de opzegtermijn, dat het ontslag onrechtmatig is, dan loopt het dienstverband gewoon door en komt de transferfase niet aan de orde. Als de rechter uitspraak doet nadat de transferperiode is ingegaan, dan wordt de transferperiode teruggedraaid en het eventuele verschil tussen loon en loondoorbetaling over die periode vergoed. Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat de arbeidsrelatie zodanig verstoord is, dat continuering van het dienstverband geen realistische optie is. De rechter kan in dat geval het dienstverband niettemin als beëindigd verklaren en de werknemer een vergoeding toekennen, bijvoorbeeld vanwege ernstige verwijtbaarheid van de werkgever.

Op deze manier ontstaat er een eerlijk en rechtvaardig systeem, waarbij de nadruk ligt op het aan het werk helpen van werknemers en niet op eindeloze ontslagprocedures of het betalen van vergoedingen. De tijd en het geld die in het huidige systeem aan deze procedures worden besteed, wordt in dit systeem aangewend voor het realiseren van de overgang naar ander werk en, daarmee, voor het voorkomen van werkloosheid.

5.1.3 Eén verantwoordelijke voor alle mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie

De visie

Het derde element in de visie van de Commissie is het beleggen van de verantwoordelijkheid voor uitkeringsgerechtigden aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij één partij. Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor reïntegratie bij één partij biedt meer mogelijkheden om de verschillende regelingen en reïntegratieinstrumenten die worden gebruikt beter op elkaar af te stemmen. Op deze manier kunnen mensen die onverhoopt een beroep moeten doen op een uitkering alle mogelijke ondersteuning krijgen om (weer) een plek op de arbeidsmarkt te bemachtigen. Reeds afgesproken is dat gemeenten en UWV op het gebied van reïntegratie gaan samenwerken in de Lokaties voor Werk en Inkomen (LWI), op regionaal of lokaal niveau. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de WWB. De ervaringen met de WWB zijn positief: het aantal bijstandsgerechtigden is gedaald en dit is (gedeeltelijk) toe te schrijven aan de introductie van de financiële prikkel in de Wet Werk en Bijstand. Gemeenten hebben hun beleid anders vormgegeven en stellen steeds meer eisen aan de bijstandsgerechtigde. Deze moet actief bezig zijn, vaak via Work First-trajecten. De Commissie wil graag de creativiteit van gemeenten benutten om ook andere groepen uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden.

Eén verantwoordelijke

Regelingen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt moeten beter op elkaar worden afgestemd. Vandaar dat de Commissie het financiële risico van de reïntegratie en uitkering voor deze groepen bij één partij belegt. Met het LWI ontstaat op regionaal of lokaal niveau één partij die gedragen wordt door gemeenten en het UWV. Door het financiële risico te beleggen op het niveau van het LWI, krijgen gemeenten financiële verantwoordelijkheid voor langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en Wajongers. Voor kleinere gemeenten impliceert dit een pooling van de financiële

verantwoordelijkheid voor deze groepen en biedt het kansen om de expertise in de uitvoering verder te bundelen. Door één partij verantwoordelijk te maken voor de groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan het reïntegratiebeleid en instrumentarium veel beter op elkaar worden afgestemd.

5.2 Hoe gaat het werken?

De belangrijkste verandering in het nieuwe stelsel is dat werkgevers en werknemers veel meer zullen investeren in de inzetbaarheid van werknemers. Werkgever en werknemer zullen zich inspannen om werkloosheid te voorkomen. Dit kan door in elkaar te investeren en de arbeidsrelatie voor lange tijd in stand te houden, maar dit kan ook door er zo nodig samen voor te zorgen dat de werknemer snel weer een nieuwe functie of baan vindt.

Op deze manier realiseren we een omslag van nazorg naar voorzorg en brengen we een nieuwe vorm van werkzekerheid tot stand. Tevens biedt het nieuwe stelsel meer ruimte voor verschillen tussen mensen en bedrijven. Mensen kunnen zelf kiezen wanneer ze verlof opnemen. Dit kan zijn om voor hun kinderen of voor hun ouders te zorgen, voor een sabbatical, om iets nieuws bij te leren of nieuwe ervaringen op te doen.

De werkgever krijgt meer flexibiliteit om in te spelen op de veranderende wereld, om werknemers aan te trekken die daarvoor geëquipeerd zijn. Werknemers hebben meer beschikkingsvrijheid. Het persoonsgebonden karakter biedt meer mogelijkheden om keuzes te maken en de eigen loopbaan invulling te geven. Werknemers zijn niet overgeleverd aan de wensen van de werkgever voor wat betreft ontwikkelingsgerichte scholing, maar kunnen scholing zelf meer sturen door werkgeversbijdragen aan te vullen met eigen bijdragen uit het Werkbudget. Werknemers krijgen zelf meer regie over hun loopbaan. Het Werkbudget is gericht op mobiliteit, op veranderingen in de economie, minder vast aan dezelfde baan, gericht op kansen. Verder krijgen werknemers meer ruimte om hun eigen pensioendatum te kiezen, omdat werkgevers door geleidelijk uitfaseren van ontslagvergoedingen minder behoefte aan functioneel leeftijdsontslag krijgen.

ZZP'ers kunnen hetzelfde fiscale voordeel incasseren door zelf in hun Werkbudget te storten. De overgang van werknemer naar ZZP'er wordt bovendien makkelijker. Het geld dat iemand als werknemer heeft gespaard, kan ook tijdens of in aanloop naar het ZZP-schap ingezet worden.

In het nieuwe stelsel zijn verantwoordelijkheden helder en waar mogelijk decentraal belegd. Sociale partners en individuele werkgevers en werknemers werken aan een gezamenlijk doel binnen het kader dat de overheid stelt. Zij hebben de kennis om de werknemer zo snel mogelijk naar een nieuwe baan te leiden indien dat nodig is. Gemeenten krijgen de integrale verantwoordelijkheid voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Versnippering tussen verschillende regelingen wordt op die manier aangepakt. Kennis van de gemeenten op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid wordt benut.

Het hoofd administratie met een hoog inkomen

Piet is hoofd administratie in een groot ziekenhuis en verdient 90.000 euro per jaar. Hij is 62 jaar oud en werkt al 25 jaar bij hetzelfde ziekenhuis.

Piet functioneert niet meer voldoende en denkt dat hij wel eens ontslagen zou kunnen worden. Als hij ontslagen wordt, is dit waarschijnlijk via de kantonrechter. Piet zal hier zelf ook op aansturen, hij zorgt dat hij net genoeg doet om niet overduidelijk ontslagen te kunnen worden. Hij neemt zelf een advocaat in de arm om hem te adviseren hoe hij dit het beste kan aanpakken. Het belangrijkste advies dat de advocaat hem geeft, is dat Piet geen nieuwe baan moet accepteren: hierdoor zou hij zijn ontslagvergoeding in gevaar brengen.

Piet wordt uiteindelijk na een lange procedure via de kantonrechter ontslagen. Door de uitspraak van de kantonrechter zou hij tussen de 140.000 euro en 285.000 euro aan ontslagvergoeding kunnen verwachten. Hij krijgt minder naarmate hij zelf meer verantwoordelijk wordt gehouden voor het ontslag. Na zijn ontslag heeft Piet recht op een WW-uitkering. Deze WW-uitkering kan hij gedurende 38 maanden ontvangen. Gedurende twee maanden ontvangt hij ongeveer 2700 euro, daarna 2400 euro per maand. Dit is het maximum dat iemand kan ontvangen. In totaal ontvangt hij bruto 91.800 in die periode. Piet heeft een opleiding op universitair niveau. De eerste zes maanden is passende arbeid op universitair niveau, vanaf 6 maanden is dat havo/vwo/mbo, na 12 maanden is dat mavo/lbo en na 18 maanden is dat alles.

Met de ontslagvergoeding die hij krijgt, kan hij zijn WW-uitkering aanvullen. Piet kan er ook voor kiezen soberder te gaan leven, en de periode tot aan zijn pensioen te overbruggen. Piet heeft op dit moment recht op een pensioenuitkering vanaf zijn 65e van 64.000 per jaar (onderdeel daarvan is de AOW). Als hij zijn pensioen eerder laat ingaan, kost dat ongeveer 10% per jaar (naast het gat dat in die periode ontstaat vanwege het nog niet ontvangen van de AOW). Als hij zijn pensioen vanaf 62-jarige leeftijd laat ingaan, ontvangt hij levenslang ongeveer 46.000 per jaar. Met dit pensioengeld, zijn WW-uitkering en zijn ontslagvergoeding als inzet, kan Piet dus makkelijk op zijn 62e uittreden.

In de visie van de Commissie is het perspectief van Piet heel anders. Hij heeft gedurende zijn carrière ongeveer 50.000⁴⁵ euro in zijn Werkbudget ontvangen. Zijn pensioenregeling is lager in het nieuwe stelsel, ongeveer 56.000 euro vanaf 65 jaar (inclusief AOW). Als hij werkloos zou worden, zou hij maximaal een jaar een beroep op de WV kunnen doen. Bovendien zal het ziekenhuis hem stimuleren een nieuwe baan te zoeken; het ziekenhuis heeft daar ook belang bij, omdat het 6 maanden van de WV-uitkering betaalt. De mogelijkheden om met vroegpensioen te gaan, zijn dan ook kleiner. Daarom neemt Piet in het nieuwe stelsel met zijn Werkbudget de regie in eigen hand en gaat elders werken. Piet besluit door te werken tot zijn 70e. Hij heeft er zelf plezier in, want hij kan zich nog nuttig maken. En zijn extra inzet is hard nodig in de zorg.

De combinatie van Werkbudget en Werkverzekering zorgt voor robuustere zekerheden en meer flexibiliteit. De zekerheid wordt werkzekerheid in plaats van baanzekerheid. De inspanning is gericht op inzetbaarheid in plaats van op schadeloosstelling. En de middelen voor investeringen in de inzetbaarheid zijn ondergebracht in een individueel, meeneembaar budget.

De Commissie is van mening dat deze visie voor alle werknemers en werkgevers een verbetering oplevert. Om dit te toetsen, is het van belang om de gevolgen voor de meest kwetsbare groepen in kaart te brengen. Hieronder wordt daarom kort ingegaan hoe het stelsel uitpakt voor laagopgeleide werknemers en MKB-werkgevers.

⁴⁵ Uitgaande van een storting van 2 weken per jaar, looncorrectie met inflatie van 2% en 4,5% rendement op het Werkbudget per jaar. Verder is uitgegaan van een maximumgrondslag van 50.000 euro en een maximale WV-duur van één jaar.

5.2.1 Laagopgeleiden

Met het nieuwe stelsel beoogt de Commissie meer kansen te creëren voor werknemers. Kansen om snel naar een nieuwe baan te worden geleid. Kansen om talenten te herkennen en te benutten. Het Werkbudget en een gedeelde verantwoordelijkheid in de Werkverzekering zijn de belangrijke elementen die ervoor zorgen dat de kansen ook gepakt gaan worden.

Juist voor laagopgeleiden is dit van het grootste belang. Zij worden vaker dan gemiddeld geconfronteerd met een gedwongen baanwisseling. Ze beginnen vroeger met werken, zijn vaker aangewezen op een flexcontract en hebben een grotere kans om op een uitkering aangewezen te raken. Ook is het voor laagopgeleiden belangrijker om tijdens het werkzame leven nieuwe vaardigheden op te doen om zo inmiddels verouderde en specifieke kennis te vernieuwen.

Het nieuwe stelsel moet daarom juist voor deze groep nieuwe zekerheden bieden. Die zekerheden zullen wel anders zijn dan nu. Werkzekerheid en de zekerheid dat er in een werknemer geïnvesteerd wordt, komen in de plaats van de zekerheden van een lang uitkeringsrecht.

Zekerheid is voor laagopgeleiden in het huidige stelsel sowieso betrekkelijk. Laagopgeleiden hebben vaker een flexibel contract en worden vaker via het CWI ontslagen als ze wel een vast contract hebben. Bij ontslag staan ze vaak als eersten buiten de poort. Ze krijgen in het huidige systeem minder vaak een ontslagvergoeding dan hoogopgeleiden. In het nieuwe systeem worden veel van de huidige middelen voor ontslagvergoedingen via het Werkbudget verdeeld over alle werknemers.

In het nieuwe stelsel neemt bovendien het verschil tussen insiders met een vast contract en outsiders met een flexibel contract af. Ook werknemers met een flexcontract krijgen een storting in hun Werkbudget. Daarnaast dragen de no-riskpolis voor langdurig werklozen en het gebruik van de reïntegratieladder met mogelijkheden voor loonkostensubsidies, bij aan kansen voor de huidige outsiders.

Bij de vormgeving is het van het grootste belang om ervoor te zorgen dat laagopgeleiden voldoende middelen hebben in het Werkbudget. Dit is ook goed mogelijk. Het Werkbudget creëert een recht voor alle werknemers.

Lage inkomens profiteren van een verschuiving van geld voor pensioen, levensloop en spaarloon naar het Werkbudget. Inperking van het fiscale kader voor pensioensparen, het Witteveenkader, raakt vooral hogere inkomens: door het bestaan van de franchise begint de pensioenopbouw veelal pas vanaf minimumloonniveau. De resulterende opbrengst komt op korte termijn ten goede aan alle werknemers via storting in het Werkbudget, dus ook aan lage inkomens.

Het salaris waarover de verplichte storting wordt berekend, wordt afgetopt. Dat betekent dat een relatief groter deel ten gunste van lage inkomens kan komen. Ook de fiscale subsidie wordt eerlijker verdeeld. Lage inkomens maken immers veel minder gebruik van levensloop en spaarloon en pensioen, en profiteren dan ook minder van de fiscale subsidie. Scholingsgelden komen in het huidige stelsel ook veel vaker ten goede aan hogere dan aan lagere inkomens. In het nieuwe stelsel wordt automatisch geregeld dat ook lagere inkomens de middelen hebben om te investeren in hun inzetbaarheid.

De bouwvakker met modaal inkomen

Jan is een bouwvakker van 45 jaar. Hij verdient 30.000 euro en werkt nu al 20 jaar bij dezelfde werkgever. Het bedrijf waar Jan werkt heeft al een paar jaar financiële moeilijkheden. Jan weet niet precies wat hij moet doen, op zoek gaan naar een nieuwe baan of nog even afwachten hoe het met zijn werkgever gaat, in de hoop dat hij dan niet ontslagen wordt. Jans werkgever zit ook in een moeilijke situatie, in principe zouden de financiële problemen nog wel moeten kunnen worden opgelost, maar er moet wel bezuinigd worden, en helaas op personeel.

In het huidige systeem heeft Jan wel een aantal cursussen gehad, maar die zijn vooral gericht op het op peil houden van zijn vaardigheden 'on the job'. Hij heeft eigenlijk nog nooit nagedacht over een verandering van baan. Hij ziet op tegen het zoeken van een nieuwe baan, want hij heeft daar weinig ervaring mee en weet ook niet wie hem kan helpen. Hij heeft geen uitkering en dus ook geen contact met een overheidsinstantie.

Jan ziet er ook tegenop om bij zijn huidige werkgever te blijven. Hij weet dat als hij ontslagen wordt, er een goede kans is dat dit via het CWI zal gebeuren. Het bedrijf waar hij voor werkt, heeft hem altijd netjes behandeld en heeft aantoonbaar financiële moeilijkheden. Hij zou graag via de kantonrechter ontslagen willen worden, de vergoeding zou dan wel 55.000 euro kunnen zijn. Maar de kans dat hij via de kantonrechter ontslagen wordt, is klein. Jan wil wel een advocaat in de arm nemen, maar weet niet of die kosten vergoed zullen worden.

Vanaf het moment dat zijn werkgever hem ontslaat, heeft hij recht op een opzegtermijn van 13 weken (op basis van CAO bouw). Hij weet dat hij recht heeft op een WW-uitkering van 26 maanden als hij ontslagen wordt. De WW bedraagt 75% gedurende de eerste 2 maanden, en 70% daarna. Jan heeft een LBO-opleiding. Gedurende de eerste 6 maanden in de WW is hij verplicht om een baan op mavo/lbo niveau te accepteren, daarna is hij verplicht elke baan als passende arbeid te accepteren. Jan wacht dus af, waardoor hij vanwege zijn lage en eenzijdige opleiding uiteindelijk langdurig werkloos kan raken.

In de visie van de Commissie heeft Jan vanaf het moment dat hij in dienst kwam een half maandsalaris per jaar aan werkgeversbijdrage gespaard in zijn Werkbudget. Inmiddels is dat een behoorlijk potje geworden, zo'n 30.000 euro.⁴⁶ Hij heeft daar door de jaren heen zo'n 5.000 euro van uitgegeven. Hij heeft nu dus nog 25.000 euro over. Dit geld raakt hij niet kwijt op het moment dat hij van baan verandert.

Jans werkgever heeft veel aandacht voor het inzetbaar en aan het werk houden van zijn medewerkers. Hij praat twee keer per jaar met Jan over waar ze nu staan en wat Jan mogelijk in de toekomst zou kunnen doen. Jan heeft daardoor meer zicht op zijn mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Jan krijgt ook advies van de vakbond, deze is immers nauw betrokken bij trajecten van werk naar werk. Jan durft daarom de overgang naar een ander bedrijf aan. Zijn talent wordt daardoor veel beter benut.

En zelfs als Jan had besloten te wachten en ontslag onvermijdelijk zou zijn, dan nog zou hij zeker zijn van een goed inkomen. Zijn werkgever zou nog 6 maanden zijn loon doorbetalen. Jan ontvangt de eerste zes maanden 80% van zijn laatstverdiende loon, daarna ontvangt hij 70% van zijn laatstverdiende loon. Jan en zijn werkgever hebben nog veel contact in die periode, ze proberen een nieuwe baan te zoeken. Gelukkig hebben de CAO-partijen afspraken gemaakt over reïntegratie, en hebben zij het O&O-fonds van de bouw aangewezen om werkzoekenden als Jan te coachen en te helpen naar nieuw werk. Jan kan zijn Werkbudget gebruiken om een omscholingscursus te financieren. CAO-partners hebben afspraken gemaakt over de besteding van het budget.

Als Jan na zes maanden nog geen baan gevonden heeft, dan komt hij in de collectieve Werkverzekering. De gemeente helpt Jan na afloop van de collectieve WV verder bij het zoeken van werk en heeft hier ook financieel baat bij. Hiervoor is hij geholpen door het LWI. Jan is in principe goed inzetbaar, en komt dus op de hoogste trede van de zogenaamde reïntegratieladder. Dat betekent dat hij in aanmerking komt voor loonkostensubsidies in het geval hij zonder loonkostensubsidie niet aan de slag zou komen.

Jans pensioen is in het nieuwe stelsel lager. Dit betekent dat hij, als hij nu zou stoppen met pensioenopbouw, vanaf zijn 65e recht heeft op ongeveer 10.500 euro per jaar (onderdeel daarvan is zijn AOW). Als Jan op zijn 65e geld overhoudt van zijn Werkbudget, kan hij dat natuurlijk op dat moment gebruiken om zijn pensioen aan te vullen tot ongeveer het niveau dat hij in het oude systeem ook had.

⁴⁶ Uitgaande van een storting van 2 weken per jaar, looncorrectie met inflatie van 2% en 4,5% rendement op het Werkbudget per jaar.

5.2.2 MKB

Het nieuwe stelsel legt meer verantwoordelijkheid bij de individuele werkgever. Verantwoordelijkheid om het Werkbudget te vullen en te beheren. Verantwoordelijkheid in de vorm van een loondoorbetalingsplicht en het naar nieuw werk leiden van werknemers. Die extra verantwoordelijkheid voor werkgevers is bewust gecreëerd om werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Die extra verantwoordelijkheid mag echter niet tot onverantwoorde lasten leiden. De arbeidsovereenkomst moet niet zwaarder worden belast.

Dit risico is vooral aanwezig bij kleine werkgevers. Een groot deel van de werknemers is in dienst bij het midden- en kleinbedrijf. Meer dan 40 procent van de werkgelegenheid is te vinden bij bedrijven met minder dan 100 werknemers, en 15 procent van de banen bij zeer kleine bedrijven van minder dan 10 werknemers. Het MKB is daarom van groot belang voor de Nederlandse economie. Recent onderzoek laat zien dat niet-beïnvloedbare risico's van het in dienst hebben van personeel een belemmering vormen voor ondernemers om werknemers aan te nemen.⁴⁷ Het gaat dan vooral om de risico's van het disfunctioneren van werknemers, verlof, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Vooral voor kleine ondernemers kunnen deze risico's grote consequenties hebben. Ook administratieve lasten en nalevingskosten vormen een belemmering voor het aannemen van personeel.

De Commissie wil daarom de lasten en de niet-beïnvloedbare risico's voor MKB'ers niet groter maken. Deels zullen kleine werkgevers al zelf de onderlinge samenwerking zoeken om de lasten te delen. Sectorale brancheorganisaties kunnen afspraken maken over de besteding, vulling en het beheer van het Werkbudget. Het MKB zou ook andere instanties kunnen inschakelen voor ondersteuning bij van-werk-naar-werktrajecten. Dit kan bijvoorbeeld door reïntegratie te outsourcen, door het loopbaancentrum bij LWI's in te schakelen. Sectorale ontslagcommissies kunnen worden ingeschakeld voor de toetsing van collectief ontslag. Verder ontstaan er mogelijkheden op de private markt om het risico van werkloosheid te verzekeren, waarbij bezien zou moeten worden hoe de conjuncturele component van het werkloosheidsrisico kan worden opgevangen. Ook de loondoorbetalingsplicht bij ziekte wordt door kleine werkgevers veelal herverzekerd door middel van verzuimverzekeringen.

In aanvulling hierop ziet de Commissie een aantal opties om het MKB tegemoet te komen. Uit deze opties kan een keuze worden gemaakt, maar wellicht zijn nog andere mogelijkheden denkbaar:

- Door de financiering van de transferperiode van de Werkverzekering te beperken. MKB-bedrijven krijgen dan bijvoorbeeld een vast normbedrag om het loon door te betalen van werknemers die werkloos worden. Dit compenseert het bedrijf voor de extra kosten, maar maakt het belang dat de werkgever heeft bij een baan voor zijn ex-werknemer niet ongedaan. Voor de rechtspositie van werknemers zou een dergelijke financiering geen gevolgen mogen hebben.
- Door de mogelijkheid te bieden om onderdelen van het stelsel sectoraal te organiseren, zoals ook gebeurt bij de loondoorbetalingsplicht bij ziekte.
- Door het door te betalen loon tijdens de transferperiode te maximeren als percentage van de loonsom.
- Door te compenseren via andere belastende regelingen, zoals het beperken van de kosten van de loondoorbetaling bij ziekte, bijvoorbeeld van 2 naar 1 jaar, waarbij overigens de rechten van de zieke werknemer in stand zouden moeten blijven.
- Door over te gaan naar een loonsomheffing voor het MKB, waardoor de administratieve lasten voor werkgevers lager worden.
- Door de WGA-premie voor kleine bedrijven te maximeren en/of het eigenrisicodragerschap te beperken.

De specifieke vormgeving van de beperking van de lasten voor het MKB kan worden gezien bij de besluitvorming over de Werkverzekering.

⁴⁷ *Wat werkgevers weerhoudt, Belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname, LangmanEconomen, 2008.*

5.3 De gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt

De verschuiving van baan- naar werkzekerheid heeft niet alleen directe positieve gevolgen voor werknemers en werkgevers, het zorgt ook voor een betere werking van de arbeidsmarkt. Uit figuur 2.13 in hoofdstuk 2 blijkt dat Nederland in internationaal perspectief een relatief hoge mate van ontslagbescherming heeft. Dit geldt met name voor vaste contracten en voor oudere werknemers, vanwege de ontslagvergoedingen in het huidige stelsel. Bovendien zijn de administratieve procedures langdurig en kostbaar.

In het nieuwe stelsel zijn deze rigiditeiten overbodig geworden, en bestaat zekerheid ook in een wereld waarin baanmobiliteit heel normaal is. Deze mobiliteit is van essentieel belang bij het benutten van nieuwe kansen. Werkgevers kunnen zich makkelijker aanpassen aan veranderende omstandigheden. In tijden dat er kansen liggen, kunnen ze meer mensen aannemen, terwijl als het slechter gaat in de sector of met het bedrijf, ze hun werknemers makkelijk naar werk in een andere sector zullen geleiden. Dit is goed voor de economie en voor onze welvaart.

Werknemers zijn beter dan nu in staat om te gaan met deze veranderingen. Ze zijn beter en breder inzetbaar, en ondervinden door een overdraagbaar Werkbudget ook geen belemmering meer om van baan te wisselen. Dit geldt ook voor ouderen. Het CPB geeft aan dat vooral banen met lange dienstverbanden een relatief hoge bescherming kennen, hetgeen de arbeidsmarkt voor ouderen verstoort. Dit komt doordat zowel ontslagbescherming als WW-uitkeringen afhankelijk zijn van dienstverband en leeftijd. Lonen lopen hierdoor op met leeftijd, ongeacht de productiviteit. In het nieuwe stelsel wordt eerder geïnvesteerd in ouderen en is deze differentiatie naar leeftijd niet langer nodig of relevant. Ouderen zijn daardoor meer inzetbaar en willen ook meer werken omdat doorwerken loont.

5.4 Transitie van huidige naar nieuwe situatie

Het nieuwe stelsel draait om inzetbaarheid. Inzetbaarheid is niet van vandaag op morgen te realiseren. Er zal eerst moeten worden geïnvesteerd in mensen. Dit kost geld. Oude zekerheden kunnen niet zomaar wegvallen voordat er nieuwe, robuustere zekerheden in de plaats zijn. Dit vraagt om een geleidelijke overgang van het oude naar het nieuwe stelsel. In deze transitie is het van belang dat er een balans wordt gevonden tussen enerzijds de zorg dat kosten voor werkgevers niet toenemen én anderzijds de zorg dat nieuwe zekerheden en oude rechten geleidelijk in elkaar overvloeien. Hiertoe moet de overheid snel onomkeerbare besluiten nemen en de noodzakelijke aanpassingen voorbereiden.

Voor de vormgeving van de transitie zijn vele varianten denkbaar. De Commissie beperkt zich hier tot het formuleren van een aantal randvoorwaarden waar de transitie aan zou moeten voldoen.

In de eerste plaats is het van belang dat de lasten voor werkgevers per saldo niet stijgen. Hogere loonkosten gaan ten koste van de werkgelegenheid. Dit betekent dat er in de transitie een evenwicht moet worden gevonden tussen kosten die toenemen (storting in het Werkbudget, financiering van de transferperiode) en de kosten die afnemen (lagere pensioenpremies, lagere WW-premies, grotendeels vervallen van ontslagvergoedingen). Het tempo waarin de kosten kunnen afnemen, bepaalt het tempo waarin het nieuwe stelsel kan worden ingevoerd. De gevolgen voor het MKB zijn daarbij een bijzonder aandachtspunt.

Ten tweede is van belang dat de maatregelen rekening houden met de verschillen tussen mensen. Rekening gehouden moet worden met financiële draagkracht en (fysieke) mogelijkheden. Participatie moet de norm worden, maar dit kan voor iedereen anders ingevuld worden. De maatregelen in dit stelsel moeten zo worden doorgevoerd dat ook de kleinere werkgever, en de lager opgeleide werknemer, hier voordeel van hebben.

Ten derde zijn de gevolgen voor werknemers van belang. We willen een verschuiving van geld voor inactiviteit naar investeren in inzetbaarheid bereiken. Voor de huidige oudere werknemers is dit

minder reëel dan voor werknemers die nu nog jong zijn. Van belang is dat oude zekerheden niet worden afgebouwd voordat nieuwe zekerheden zijn gecreëerd. Werkzekerheid vereist dat mensen inzetbaar en mobiel zijn. Te snelle aanpassingen in de zekerheden kunnen ertoe leiden dat grote groepen – oudere – werknemers aan de kant komen te staan.

Tot slot zijn de budgettaire gevolgen voor de overheidsfinanciën relevant. De maatregelen in hoofdstuk 4 kosten per saldo geld, waarvan de maatregelen ten behoeve van de participatie van ouderen later weer worden gecompenseerd door de maatregelen in hoofdstuk 6. De voorstellen rond het Werkbudget en de Werkverzekering zouden per saldo budgettair neutraal moeten zijn, maar leiden wel tot verschuivingen van uitgaven (WW-uitkeringen) naar lastenverlichting (lagere WW-premies).

Hoofdstuk 6: Duurzame arbeidsparticipatie

Iedereen is nodig en iedereen draagt bij. In de visie van de Commissie geldt dit zeker ook voor ouderen. De oudere van de toekomst is niet de oudere van nu. We leven steeds langer en steeds langer in goede gezondheid. Toch gaan we eerder met pensioen dan in de jaren 70. Talent van ouderen wordt verspild. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt kunnen we ons dat niet veroorloven. Grote groepen ouderen hebben ook steeds meer vermogen. In de vorm van een ruim aanvullend pensioen en een eigen huis bijvoorbeeld. Langer doorwerken en bijdragen naar draagkracht zijn dan ook leidende principes voor de Commissie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en fiscalisering van de AOW bijdragen aan hogere participatie van ouderen en betere betaalbaarheid van de verzorgingsstaat.

6.1 De visie

Mensen in staat stellen om langer mee te doen op de arbeidsmarkt is essentieel. In een tijd van krapte op de arbeidsmarkt is vervroegd uittreden en het verspillen van talenten van oudere werknemers niet meer verantwoord. De VUT-regelingen van de afgelopen decennia hebben een cultuur van vervroegd uittreden gecreëerd. De Commissie bepleit om de komende jaren vol in te zetten op het bewerkstelligen van een tegenovergestelde cultuuromslag.

In de visie van de Commissie moet langer doorwerken financieel aantrekkelijk zijn. Hier is al belangrijke winst behaald door de wet Vut Prepensioen Levensloop en het amendement Vendrik. De wet VPL heeft geregeld dat prepensioensparen niet meer fiscaal gefacilieerd wordt. Hiervoor geldt wel een overgangsregime voor mensen geboren voor 1950. Het amendement Vendrik heeft ervoor gezorgd dat deze overgangsregelingen actuarieel neutraal moeten zijn. Als iemand langer doorwerkt, dan wordt zijn niet opgenomen VUT-uitkering gestort in het ouderdompensioen. Zo ben je niet langer een dief van je eigen portemonnee als je doorwerkt. Het aantrekkelijker maken van doorwerken heeft een groot effect, zo blijkt uit recente cijfers van het CPB: de participatie van 60- tot 65-jarigen zal in 2011 rond de 43 procent liggen. Dit terwijl in 2000 nog maar 16 procent van de mensen uit deze leeftijdsgroep werkte. Een cultuuromslag is dus mogelijk.

Mensen die nu doorwerken banen de weg voor jongere generaties door de cultuur en de arbeidsmarktinstuties te veranderen. Deze mensen mogen best beloond worden. Dit zijn dan veelal mensen die enorm betrokken zijn bij het werk dat ze doen en daarom graag blijven participeren. Als werk voor deze groep financieel loont, zullen ze ook langer doorwerken.

Ouderen nu worden vaak nog als minder productief gezien⁴⁸. Talenten van ouderen als oordeelsvorming, loyaliteit, betrouwbaarheid, ervaring, sociale vaardigheden,⁴⁹ zijn voor de kennis- en diensteneconomie van groot belang en deze mogen dan ook niet verspild worden. De benadering van de Commissie zoals geschetst in hoofdstuk 5 zorgt ervoor dat de ouderen van de toekomst weerbaarder en inzetbaarder zijn. Het is van groot belang dat we niet op ons 55e beginnen met denken hoe we met pensioen gaan, maar al op veel eerdere leeftijd investeren in het eigen kunnen. Werkgevers krijgen een verantwoordelijkheid om tot op latere leeftijd in werknemers te investeren. Werkgevers hebben hier ook meer baat bij, gegeven het feit dat de werknemer langer zal blijven werken. Met het Werkbudget krijgen alle werkenden straks ook de kans om deze investeringen te realiseren. Hogere inzetbaarheid gedurende het leven stelt mensen in staat om ook op latere leeftijd te blijven participeren. Bovendien kiezen werknemers, met hun overdraagbare Werkbudget, gedurende hun werkzame leven voor eerdere en soms ook fundamentele wijzigingen van werkkring, waardoor ook weer nieuwe energie, creativiteit en potentieel worden aangeboord, die tot nu toe vooral met jongere werknemers worden geassocieerd.

⁴⁸ Zie Nidi, 'Oudere werknemers door de lens van de werkgever', 2007.

⁴⁹ Idem.

In de visie van de Commissie draagt iedereen bij aan het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. Als we langer leven, maar eerder met pensioen gaan, komt de rekening voor dit extra pensioen voor de toekomstige ouderen deels terecht bij jongere generaties. Door de verandering in de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden neemt het draagvlak van de collectieve voorzieningen af. Dit betekent dat er een groot beroep wordt gedaan op de solidariteit tussen jong en oud, terwijl dit steeds minder overeenkomt met solidariteit tussen arm en rijk

Van iedereen die na de Tweede Wereldoorlog is geboren, kan een bijdrage gevraagd worden. Jongeren hebben vaak nog de mogelijkheid om hun leven aan te passen en bij te sturen wanneer ze worden geconfronteerd met een aanpassing in beleid. Veel babyboomers en jongere generaties zijn welvarender en gezonder dan voorgaande generaties waren toen ze de 65-jarige leeftijd passeerden. Met voldoende tijdige aankondiging kunnen deze generaties ook goed anticiperen op veranderingen in de toekomst. Het beeld van de ongezonde 70-jarige met slechts een AOW'tje zal voor een groot deel van de ouderen niet meer opgaan. Ze hebben gedurende hun leven veelal (fiscaal gefacilieerd) vermogen opgebouwd in pensioen en in de eigen woning. Het gemiddelde inkomen van ouderen zal in de toekomst naar verwachting hoger zijn dan dat van jongeren.⁵⁰ Bovendien zal in ouderen van de toekomst veel meer geïnvesteerd worden door werkgevers.

Van babyboomers kan een bijdrage gevraagd worden in de vorm van langer doorwerken en/of financieel bijdragen naar draagkracht. In ieder geval geldt dat ouderen van de toekomst deel blijven uitmaken van de samenleving door middel van maatschappelijke betrokkenheid, door actief te blijven en door hun kennis en kwaliteiten door te geven aan de jongere generaties.

Kortom, alle talenten moeten worden benut en zijn waardevol, ook die van ouderen. En van iedereen mag een bijdrage gevraagd worden. Ouderen van nu, en steeds meer ouderen van de toekomst, zijn weerbaar en welvend. Ook zij kunnen naar draagkracht bijdragen aan de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat.

6.2 Hoe ziet het eruit?

6.2.1 Langer doorwerken: pensioenleeftijd koppelen aan de levensverwachting

De komende jaren ligt de nadruk op het vergroten van het aantal ouderen dat werkt tussen 62 en 65 jaar, door werk financieel aantrekkelijk te maken en te beginnen met investeren in de ouderen van de toekomst. In hoofdstuk 4 is een aantal maatregelen beschreven die het op de korte termijn voor werknemers aantrekkelijk maken om door te werken en voor werkgevers aantrekkelijk maken om ouderen aan te nemen. Het belangrijkste element daarin is een steeds groter wordend belastingvoordeel tussen 60 en 65 jaar: de doorwerkbonus. Naarmate mensen langer doorwerken, neemt dit belastingvoordeel toe. Ieder jaar wordt de prikkel sterker. Een bijzondere optie hierbij zou zijn om het belastingvoordeel pas uit te keren als iemand 65 wordt. In Denemarken gebeurt iets soortgelijks: oudere werknemers die ervoor kiezen om door te werken, terwijl ze wel recht hebben op vroegpensioen, sparen een bonus op die belastingvrij wordt uitgekeerd op de 65e verjaardag. Ook in Spanje loont doorwerken. Na je 65e bouw je 2% extra pensioen op per doorgewerkt jaar.

In hoofdstuk 5 staan de voorstellen om de inzetbaarheid gedurende het hele leven te verbeteren. Ook dit draagt bij tot het langer actief en waardevol blijven voor de arbeidsmarkt en is onverkort en versterkt van toepassing voor ouderen.

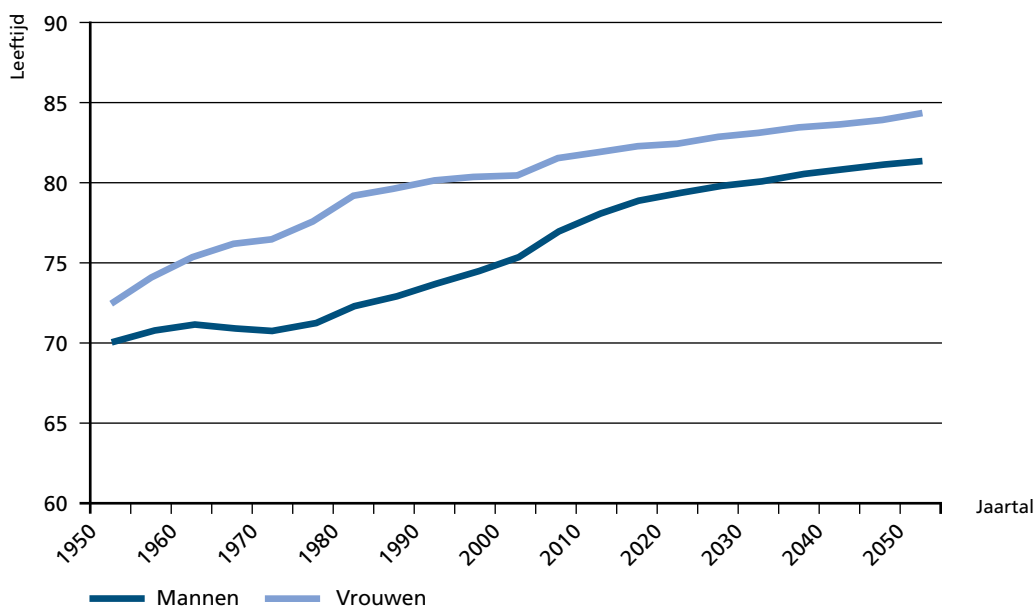
Op de wat langere termijn zullen meer ouderen werken, de 65-jarige van de toekomst is vergelijkbaar met een 62-jarige van nu. De AOW-leeftijd van 65 jaar stamt al uit de jaren 50, toen de levensverwachting rond 71 jaar lag. De levensverwachting op dit moment is voor mannen bijna 78 jaar, en voor vrouwen bijna 82 jaar (zie figuur 6.1). Mannen die worden geboren in 2050, zullen naar verwachting gemiddeld 81,5 jaar oud worden, vrouwen 84,2 jaar oud.

⁵⁰ SZW, *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*, 2006.

Het ligt dan ook in de rede om instituties gerelateerd aan de oudedagsvoorziening daaraan aan te passen. Het koppelen van de AOW aan de levensverwachting is dan een logische stap. Al voordat deze Commissie werd ingesteld hebben velen gepleit voor verhoging van de AOW-leeftijd. Onlangs bijvoorbeeld nog de regiegroep Grijs werkt.

Op dit moment geldt dat naarmate de levensverwachting stijgt, alleen de duur van het pensioen toeneemt. Zoals bijvoorbeeld Shoven⁵¹ stelt, zijn er ook andere manieren om om te gaan met een stijging van de levensverwachting. Bij de introductie van de AOW in 1957 was de levensverwachting vanaf 65 nog 15,5 jaar. Als we uit zouden gaan van een constante pensioenlengte van 15,5 jaar, zouden de huidige ouderen (geboren in 1940) een pensioenleeftijd van 68,9 jaar moeten hebben en toekomstige ouderen (geboren in 1999) een pensioenleeftijd van 70,6⁵². Als uit zou zijn gegaan van een constante verhouding tussen de tijd voor pensionering en werken, zou de pensioenleeftijd van mensen geboren in 1999, 67 zijn.⁵³

Figuur 6.1 Levensverwachting bij geboorte



Bron: CBS.

Veel landen hebben de afgelopen jaren veranderingen doorgevoerd in de pensioenleeftijd. In Zweden, Noorwegen en Denemarken is het pensioen al afhankelijk van de levensverwachting. Maar ook in landen als Duitsland, het VK en de VS is de pensioenleeftijd verhoogd. De AOW wordt op deze manier gericht op mensen die niet kunnen werken en toe zijn aan een levensfase waar de ijzeren rituelen van veel betaalde banen niet meer in passen. Door de AOW te versoberen voorkomen we verschraving van de AOW. We kunnen de AOW blijven indexeren aan de loonontwikkeling, zodat degenen die niet meer kunnen werken beschermd zijn tegen de looninflatie.

De Commissie is van mening dat uiterlijk in 2016 zou moeten worden begonnen met de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting door de AOW-leeftijd met 1 maand per jaar te verhogen. Daarmee wordt dan in 2040 een pensioenleeftijd van 67 bereikt. Afhankelijk van de verdere verhoging van de levensverwachting groeit dit mogelijk nog verder door. Jongeren gaan later met pensioen, maar profiteren naar verwachting toch net zo lang van hun pensioen als oudere generaties. In het verlengde hiervan zou deze aanpassing ook voor andere aan leeftijdsgrenzen gebonden regelingen kunnen gelden, inclusief de leeftijdsgrenzen voor de doorwerkbonus uit hoofdstuk 4.

⁵¹ Shoven, J. *New age Thinking: Alternative Ways of Measuring Age, Their relationship to Labor Force Participation, Government Policies and GDP*. NBER

⁵² Dalen, Harry van, Poppel, Frans van, Solinge, Hanna van. *Langer leven, langer met pensioen? Demos jaargang 22, nummer 2*. februari 2006.

⁵³ Hierbij wordt uitgegaan van de levensverwachting van een 15-jarige. In 1957 was dit 76,9 jaar. Dit resulteert in een arbeidzaam leven van 50 jaar (van 15 tot 65) en pensionering van 11,9 (van 65 tot 76,9). Deze verhouding (50/11,9) wordt constant gehouden.

Een geleidelijke invoering en een tijdige aankondiging zorgen ervoor dat mensen zich kunnen instellen op en eventueel aanpassen aan deze veranderingen. Voor ouderen waarvan redelijkerwijs niet meer verwacht mag worden dat zij tot de pensioenleeftijd doorwerken, kan een aangepast uitkeringsregime worden gecreëerd. Hierbij is speciale aandacht nodig voor het feit dat mensen in lagere sociaaleconomische posities, soms werkzaam in zware en 'slijtende' beroepen, veelal een lagere gezondheid en levensverwachting hebben. Dat betekent dat voor hen het doorwerken tot 65 jaar een zwaardere opgave kan zijn en dat voor hen minder pensioenjaren resteren. In het kader van een bredere agenda wordt hier in hoofdstuk 7 verder op ingegaan.

Steeds meer mensen hebben naast een AOW-uitkering ook een aanvullend pensioen of eigen vermogen. Het huidige fiscale stelsel voor pensioensparen staat mensen toe om per jaar een bepaald percentage van hun inkomen te sparen voor pensioen. Sociale partners maken hier afspraken over en leggen dit vast in de pensioenregeling. Voor middelloonregelingen geldt dat tot 2,25% van het in dat jaar pensioengevend loon (het totale loon minus de franchise), fiscaal gefacilieerd mag worden opgebouwd. Voor eindloonregelingen ligt dit percentage lager (op 2%), omdat eindloon hoger is dan middelloon. Dit stelt mensen in staat om na 35 jaar pensioeninleg een pensioen van 70 procent van het laatstverdiende loon vanaf 65 te ontvangen.

Om langer doorwerken te stimuleren, kan het fiscale stelsel voor aanvullend pensioen er meer op gericht worden dat mensen langer blijven doorwerken. Dit wordt in de eerste plaats bewerkstelligd door het maximale opbouwpercentage van Witteveen te verlagen van 2,25% naar 2% middelloon en van 2% naar 1,75% eindloon. In de nieuwe situatie duurt het dus 40 jaar voordat dit niveau bereikt wordt. De besparing die resulteert wordt gebruikt om te investeren in inzetbaarheid, zoals beschreven in hoofdstuk 5.

In de toekomst kan ook de spilleeftijd in het Witteveenkader (fiscale behandeling pensioenen) aan de levensverwachting gekoppeld worden. Het Witteveenkader en de derde pijler oudedagsvoorzieningen kennen een flexibele ingangsdatum. Binnen het fiscale kader wordt een richtleeftijd van 65 jaar gehanteerd. Dit betekent dat er wordt gespaard voor een pensioen dat ingaat vanaf 65, en dit heeft met name gevolgen voor de omvang van het kapitaal dat fiscaal gefacilieerd wordt opgebouwd. Dit betekent dat de leeftijd waarop we fiscaal gefacilieerd 70 procent pensioen kunnen bereiken opschuift naarmate we naar verwachting ouder worden. Ook dit is in hoofdstuk 5 opgenomen als belangrijke voedingsbron voor het Werkbudget.

Het koppelen van de AOW-leeftijd en de pensioenleeftijd in de aanvullende pensioenen aan de levensverwachting resulteert volgens CPB-berekeningen in een stijging van de werkgelegenheid met tussen de 0,8 procent en 2,5 procent (afhankelijk van welk scenario van wordt uitgegaan). Dit betekent dat de arbeidsparticipatie van mensen tussen 20 en 65 jaar met 40.000 à 120.000 toeneemt, terwijl bovendien een grote groep 65-plussers aan de slag gaat. Verhoging van de AOW-leeftijd levert daarbij ook nog een bijdrage aan de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze bijdrage wordt net als het EMU-saldo uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product en bedraagt tussen de 1,0 procent BBP en 1,4 procent BBP⁵⁴. Dit is daarmee een aanzienlijke verbetering.

De totale stijging van de arbeidsparticipatie en bijdrage aan houdbaarheid is voorts nog afhankelijk van de culturomslag die plaatsvindt. Deze culturomslag wordt bewerkstelligd door een beter functionerende arbeidsmarkt voor ouderen. De financiële bonus voor doorwerken die opschuift in de tijd draagt hier ook aan bij. Werkgevers en werknemers zetten meer in op inzetbaarheid, ook op latere leeftijd, en werkgevers voeren een loopbaanbewust beleid. Deze dingen dragen eraan bij dat doorwerken weer de norm wordt, en dus in een hogere bijdrage aan participatie en houdbaarheid. Deze is niet exact te becijferen.

⁵⁴ Uitgaande van de herziene prognose van het CBS (2006), zie bijlage 2, paragraaf 2.7.2.

6.2.2 Verdelen van de lasten van de verzorgingsstaat

Een evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen generaties is belangrijk om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Ouderen van de toekomst zullen steeds welvarender worden. De scheidslijn tussen arm en rijk is niet meer dezelfde als tussen oud en jong. De diversiteit en inkomensverdeling binnen de groep ouderen kan dan ook aanknopingspunten bieden om oplossingen te vinden om de solidariteit tussen jong en oud niet verder onder druk te zetten. Fiscalisering van de AOW is een manier om mensen ook op latere leeftijd te laten bijdragen.

Fiscalisering kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door het verkorten van de lengte van de tweede schijf of het verlagen van de AOW-premie en het verhogen van het belastingtarief in de eerste en tweede schijf. Dit zou geleidelijk ingevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld tussen 2011 en 2025. Het ligt in de rede een uitzondering te creëren voor mensen geboren voor 1946. Deze mensen hebben immers niet meer de kans om zich aan te passen aan andere spelregels door meer te sparen of langer te blijven doorwerken.

De opbrengst van de fiscalisering neemt toe in de tijd. Omdat er meer ouderen zijn, gaan meer mensen betalen, en ook de hoogte van de heffing neemt toe in de tijd door de geleidelijke invoering. Op de lange termijn levert fiscalisering ongeveer 4,5 miljard euro op. De opbrengst in de periode tussen 2011 en 2025 is ongeveer een kwart hiervan (1,1 miljard per jaar). De opbrengst van de fiscalisering kan deels worden gebruikt voor lastenverlichting op arbeid om zo participatiewinst te boeken, en deels om via het begrotingsaldo de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat veilig te stellen. Een extra bijdrage via het begrotingsaldo kan bijvoorbeeld bewerkstelligd worden door de aanvangsleeftijd van de bonus voor doorwerken op te schuiven naarmate de arbeidsparticipatie toeneemt, en door het budgettair beslag te handhaven op een bepaald niveau of geleidelijk af te bouwen, en de rest van de opbrengst dan ten goede te laten komen aan het EMU-saldo.

Het CPB geeft aan dat de participatie van de groep 60 tot 64 met ongeveer 2,4%-punt zal stijgen door de bonus op doorwerken. Dit vertaalt zich in een stijging van de arbeidsparticipatie van 30.000 mensen. Fiscalisering resulteert in een verlies van banen als het als een lastenverzwaring op arbeid wordt ervaren. Hierdoor daalt de arbeidsparticipatie met 20.000 personen. Fiscalisering draagt echter wel bij aan de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Het CPB berekent dat volledige fiscalisering van de AOW in termen van houdbaarheid in de periode 2011 tot 2025 (met een uitzondering voor mensen geboren voor 1946) ongeveer 0,45% BBP extra oplevert ten opzichte van de maatregel uit het coalitieakkoord (0,6% BBP in plaats van 0,15% BBP). De fiscalisering levert 0,8% BBP op, de bonus op doorwerken kost 0,2% BBP in termen van houdbaarheid.

6.3 Conclusie

Veel is nog mogelijk om de arbeidsparticipatie van ouderen duurzaam te verhogen. De talenten van ouderen zijn hard nodig in de toekomst. In de visie van de Commissie zijn de ouderen van de toekomst al op jonge leeftijd begonnen met investeringen in eigen kunnen. Er is dus geen reden meer om ouderen vroegtijdig af te schrijven. Langer doorwerken is niet alleen goed mogelijk, het zorgt ook voor maatschappelijke aansluiting. Ouderen van de toekomst zijn weerbaarder en welvarender en beter in staat een bijdrage te leveren. Dit kan door langer door te werken, of door bij te dragen naar draagkracht.

Dit begint op de korte termijn met zo veel mogelijk ouderen aan de slag te helpen en te prikkelen om door te werken. De maatregelen in hoofdstuk 4 zijn erop gericht om een cultuurverandering in gang te zetten waarbij langer doorwerken normaal is. De maatregelen in hoofdstuk 5 zorgen voor een beter functionerende arbeidsmarkt voor ouderen. Loonflexibiliteit is groter, baanmobiliteit neemt toe, en mensen zijn met hun Werkbudget in staat om meer in conditie te blijven. Op langere termijn zullen de maatregelen als verhoging van de AOW en pensioenleeftijd ervoor zorgen dat langer doorwerken een reële optie is naarmate we langer leven.

De betaalbaarheid van de verzorgingsstaat in het licht van de vergrijzing, wordt op drie manieren geadresseerd. In eerste plaats door het verhogen van de participatie tot 65, zoals ook de SER heeft bepleit. In tweede plaats door het verhogen van de AOW- en pensioenleeftijd en in derde plaats door fiscalisering van de AOW. De maatregelen in dit hoofdstuk (verhoging AOW-leeftijd en fiscalisering) verbeteren de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met opgeteld in totaal tussen de 1,3% en 1,7% BBP⁵⁵.

De maatregelen in hoofdstuk 6 vormen het sluitstuk op de bewegingen die in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 zijn ingezet. In hoofdstuk 4 is een start gemaakt met het bevorderen van doorwerken naar 65 en is de arbeidsparticipatie belangrijk verhoogd. In hoofdstuk 5 is de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de inzetbaarheid verhoogd om tot op latere leeftijd actief te kunnen blijven en is de participatiestijging duurzaam gemaakt. Met dit hoofdstuk 6 wordt het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat verbreed en de pensioenleeftijd afgestemd op de levensverwachting.

⁵⁵ 1,0% tot 1,4% BBP houdbaarheidswinst door verhoging AOW- en pensioenleeftijd. 0,4% BBP houdbaarheidswinst door fiscalisering AOW, 0,1% BBP aftrek omdat het gezamenlijke effect kleiner is dan de som van de twee maatregelen (0,1%), zie ook bijlage 2, paragraaf 2.7.1.

Hoofdstuk 7: Een bredere agenda voor de toekomst

In de eerste zes hoofdstukken van dit rapport heeft de Commissie een beeld geschetst van haar visie op de arbeidsmarkt van nu en in de toekomst. De maatregelen die in de hoofdstukken staan beschreven zijn erop gericht om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren, om werk lonender te maken, om talenten van mensen te ontdekken en ontwikkelen. Maar arbeidsparticipatie en de kwaliteit van het arbeidsaanbod worden niet alleen beïnvloed door arbeidsmarktbeleid. Het functioneren van de woningmarkt, de kwaliteit van het hoger onderwijs, en het pensioenstelsel zijn hiervoor slechts een paar voorbeelden.

In dit hoofdstuk schetsen we een bredere agenda voor de toekomst, die eraan bijdraagt dat het bereiken van een structureel hogere en duurzame arbeidsparticipatie vanuit andere beleidsterreinen wordt ondersteund. Deze agenda heeft een verdere reikwijdte dan de gerichte opdracht van de Commissie. Daarom beperkt de Commissie zich tot het schetsen van de problematiek en de relatie met de arbeidsmarkt. Immers, om de doelstelling van 80 procent te behalen moeten alle seinen op groen worden gezet. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 vraagt het eerst hieronder genoemde onderwerp, een flexibele woningmarkt, naar de mening van de Commissie bijzondere aandacht.

7.1 Woningmarkt en fiscaal stelsel richten op participatie

Een goed functionerende woningmarkt is om meerdere redenen van groot belang voor de arbeidsmarkt. Het wegnemen van belemmeringen voor de verhuismobiliteit draagt bij aan de arbeidsmobiliteit. Fiscale subsidies op de woningmarkt kunnen worden afgebouwd ten behoeve van verlaging van lasten op arbeid, en aanpassing van de huurtoeslagsystematiek leidt tot vermindering van de marginale wigproblematiek, zodat doorgroei in meer uren en beter betaalde banen financieel aantrekkelijker worden.

De arbeidsmobiliteit is mede afhankelijk van de mobiliteit op de woningmarkt. Belemmeringen om te verhuizen zijn daarmee indirect ook beperkingen van de mogelijkheden voor werknemers om de banen te vinden die bij hen passen, en voor werkgevers om de juiste werknemers te vinden. Werknemers die gemakkelijk kunnen verhuizen, zullen ook gemakkelijker in een andere regio een baan zoeken of accepteren. De overdrachtsbelasting fungeert in feite als een belasting op verhuizen in de koopsector.

In de huursector maakt de huurprijsregulering het aantrekkelijk om lang in een goedkope sociale huurwoning te blijven wonen. Ook is er sprake van wachtlijsten. De huurregulering heeft aldus een negatieve invloed op de doorstroming. Daarnaast draagt de huurtoeslag bij aan het vergroten van de armoedeval. Het recht op huurtoeslag is immers inkomensafhankelijk. De hypotheekrenteaftrek leidt tot een grote scheiding tussen de koopmarkt met huizenbezitters en de huurmarkt met huurders. Voor mensen met een koopwoning en een hypotheekschuld leidt het ertoe dat zij ruime aftrekmogelijkheden hebben. Het bijbehorende verlies aan inkomsten voor de schatkist moet worden goedge maakt door hogere belastingtarieven voor iedereen.

In bredere zin zou een gecombineerde aanpak voor huur- en koopwoningen (huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek en overdrachtsbelasting) aanzienlijke financiële middelen kunnen vrijspelen die ruimte kunnen bieden voor een verlaging van de lasten op arbeid. Hierdoor wordt werken en investeren in inzetbaarheid aantrekkelijker. Hoofdstuk 4 bevat voorstellen voor verlaging van de lasten op arbeid waarvoor de overheid financiële middelen beschikbaar zou kunnen stellen. Ook zouden middelen kunnen worden ingezet ter compensatie van de mogelijke stijging van de lasten van het MKB als gevolg van de voorstellen uit hoofdstuk 5.

7.2 Benutten van talenten in het hoger onderwijs

Het is van belang dat het hoger onderwijsbestel ruimte biedt om alle talent te ontwikkelen. Dit draagt bij aan een hoge kwaliteit van de arbeidsparticipatie: op de arbeidsmarkt kunnen de talenten ten volle worden benut.

Het huidige hoger onderwijsbestel mist de ruimte om maatwerk in onderwijskwaliteit te leveren naar gelang het talent van de studenten. Een ideaal bestel stelt de student centraal. Dat betekent een gedifferentieerd aanbod aan hoger onderwijs, waarbij verschillen in onderwijskwaliteit tussen opleidingen transparant zijn en opleidingen kunnen selecteren op grond van talent en motivatie.

In een dergelijk stelsel mag van studenten een financiële bijdrage worden gevraagd in ruil voor meer onderwijskwaliteit. Meer ruimte voor selectie en de introductie van private bijdragen in ruil voor extra onderwijskwaliteit, geven instellingen de armslag om die extra kwaliteit ook te bieden en om opgebouwde talenten en investeringen na de studie ook daadwerkelijk renderend te laten zijn. Bovendien leiden de private bijdragen ertoe dat studenten kritischer zullen worden op de kwaliteit van onderwijs. Zij worden gestimuleerd tot het maken van betere studiekeuzes en tot het leveren van betere prestaties. Het ligt voor de hand om de ruimte voor private bijdragen en voor selectie in eerste instantie te bieden in de masterfase (ervaren studenten, dicht bij de arbeidsmarkt). Vanwege de grote innovatieve en wetenschappelijke bijdrage die met name echte toppers kunnen leveren, zijn specifieke beurzen en talentenprogramma's voor deze toppers aan te bevelen.

Door de hogere kwaliteit zullen studenten ook zelf een hoger inkomen kunnen verwerven na afronding van dit onderwijs. Dat maakt het tegelijkertijd voor hen ook mogelijk om meer te betalen voor het hoger onderwijs. Het is van groot belang dat de toegankelijkheid voor iedereen blijft gewaarborgd. Dit kan worden gerealiseerd door introductie van een sociale leenfaciliteit, waar een beroep op kan worden gedaan ongeacht de draagkracht van de student (of die van zijn of haar ouders). In Australië zijn hier goede ervaringen mee opgedaan.

7.3 Leerrechten

Op dit moment kan iedereen tot 20 à 30 jaar tegen lage tarieven een beroep doen op het gesubsidieerde initiële onderwijs. Bij studie op latere leeftijd liggen de kosten van deelname veel hoger. Daardoor worden mensen die op latere leeftijd nog willen studeren (leven lang leren) belemmerd in hun mogelijkheden.

De benutting van de onderwijsmogelijkheden kunnen worden vergroot door een systeem van leerrechten te introduceren. Daardoor krijgen alle Nederlanders de mogelijkheid om met publieke middelen na het behalen van een startkwalificatie een aantal onderwijsjaren te volgen, zonder daarbij, zoals nu, de keuze te beperken tot de leeftijd tot 20 à 30 jaar. Met een recht op te benutten onderwijsjaren kan iedereen ook op latere leeftijd ongebruikte jaren inzetten om een nieuw vak te leren of om kennis op te frissen. Dit kan de inzetbaarheid van de werkenden die als jongere niet hebben doorgeleerd, een impuls geven. Het geeft een tweede kans om later nog kwalificaties te behalen. Omgekeerd stimuleert het jongeren niet te lang te blijven hangen in het onderwijs, beter te kiezen en meer waar voor hun geld te eisen van onderwijsinstellingen.

7.4 Zelfstandigen zonder personeel

Niet alleen participatie door werknemers is van belang. Ook als zelfstandige wordt volop geparticipeerd. Voor mensen met ondernemerszin is deze vorm van werken een goede manier om te participeren en zich te ontwikkelen. Voor bedrijven is het aanbod van flexibele arbeid belangrijk. Het aantal zelfstandigen zonder personeel is de afgelopen jaren flink gestegen.

Zelfstandigen zonder personeel zijn in de eerste plaats ondernemers, die ook als zodanig moeten worden behandeld door fiscale en andere regelgeving. Tegelijkertijd vervaagt de scheidslijn tussen zelfstandigen zonder personeel en werknemerschap. Vooral doordat werkgevers flexibele arbeid en ZZP'ers in veel gevallen als uitwisselbare werkvormen beschouwen. De ontwikkeling van het ZZP-schap mag er niet toe leiden dat werkgevers deze contractvorm benutten om algemeen aanvaarde beschermende regelgeving te ontwijken. Daarmee ontstaan nieuwe vragen over de wijze waarop ZZP'ers moeten worden behandeld in de regelgeving. Werknemers vallen bijvoorbeeld volledig onder de Arbo-regelgeving en zijn verplicht verzekerd voor risico's als arbeidsongeschiktheid, terwijl ondernemers zelf moeten zorgen voor een verzekering of een reservering. Zelfstandigen krijgen aan de andere kant weer voordelen, zoals aftrekposten, die werknemers niet hebben.

Omdat ook ZZP'ers aan hun inzetbaarheid moeten kunnen werken, stelt de Commissie het Werkbudget ook open voor zelfstandigen. Het kan ook worden behouden bij de overgang van werknemer naar ZZP'er en omgekeerd. Dat maakt de overgang tussen de transities makkelijker.

Bovendien krijgen ZZP'ers in de voorstellen van de Commissie toegang tot de derde fase van de Werkverzekering, waarbij voor hen een uitkering op sociaal minimum wordt verstrekt. Hierdoor krijgen ook ZZP'ers een inkomensvangnet zonder partner- en vermogenstoets. Van werkloze ZZP'ers mogen dezelfde reïntegratie-inspanningen worden verwacht als van werkloze werknemers. Het reïntegratie-instrumentarium is ook voor hen beschikbaar.

Gelet op de ontwikkeling van het aantal ZZP'ers acht de Commissie het evenwel gewenst dat de positie van de mensen die op deze wijze hun werk verrichten nader wordt doordacht.

7.5 Mobiliteit en de fysieke infrastructuur

Knelpunten in de fysieke infrastructuur belemmeren de arbeidsparticipatie. De vele uren die mensen verliezen in de auto of het openbaar vervoer gaan ten koste van hun arbeidsuren én hun vrije tijd. De logistieke uitdaging om werk en kinderen te combineren wordt nodeloos bemoeilijkt. Reistijd is voor werkgevers en werknemers een grote kostenpost.

Blijven investeren in wegen en openbaar vervoer en het beprijsen van mobiliteit is dan ook essentieel om ervoor te zorgen dat mensen die werken ook makkelijk tussen huis en werk kunnen reizen. Kabinetsplannen zoals 'Anders betalen voor mobiliteit', het actieplan 'Groei op het spoor' en betere procedures voor de aanleg van infrastructurele werken, moeten voortvarend worden aangepakt. Werkgevers kunnen ook een bijdrage leveren, door de mogelijkheden voor thuiswerk te vergroten en medewerkers te stimuleren hiervan gebruik te maken. Dit werkt als een tweesnijdend zwaard. Enerzijds besparen thuiswerkers kostbare uren en kunnen ze werk en kinderen gemakkelijker combineren. Anderzijds wordt de druk op de infrastructuur verminderd, zodat andere reizigers sneller op de plaats van bestemming zijn. Hier ligt ook een verbinding met de voorstellen in hoofdstuk 4 voor een 72-urige bedrijfstijd en ruimere schooltijden.

7.6 Pensioenstelsel

Het collectieve pensioenstelsel van Nederland is een groot goed. Het biedt iedere werkende uitzicht op een adequaat inkomen na pensionering. Het pensioenstelsel kan echter ook belemmeringen opleveren voor arbeidsmobiliteit.

Het deelnemersbestand van een pensioenfonds is veelal gevarieerd, bijvoorbeeld naar leeftijd en sociaaleconomische status. De wettelijk verplichte doorsneepremie zorgt in die situaties voor herverdeling tussen de verschillende deelnemersgroepen binnen een pensioenfonds. Het doorsneepremiesysteem houdt in dat de hoogte van de premie en de pensioenopbouw hetzelfde zijn voor alle werknemers die deelnemen aan de pensioenregeling. Dit betekent dat een euro premie-inleg voor iemand van 25 hetzelfde oplevert als een euro inleg voor iemand van 64. Zonder doorsneepremie zou de ingelegde euro voor de jongere meer opleveren dan voor de oudere, omdat de euro van de jongere veel langer de tijd heeft om te renderen. De doorsneepremie leidt aldus tot een herverdeling van jong naar oud. Als iedereen op dezelfde leeftijd toetreedt tot de pensioenregeling en deze nooit verandert, zou dit geen probleem opleveren. Iedereen betaalt extra op jonge leeftijd, en profiteert op latere leeftijd. In de praktijk doet deze situatie zich nu al niet vaak voor, terwijl op de arbeidsmarkt van de toekomst mobiliteit steeds vaker zal voorkomen. Het is dan de vraag of het doorsneepremiesysteem een logische optie blijft. Het kan bijvoorbeeld een belemmering vormen om op latere leeftijd de overstap te maken van werknemer naar ondernemer, of zelfs tussen bedrijven, omdat niet alle bedrijven dezelfde pensioenregeling hebben.

De doorsneepremie betekent echter ook dat het aantrekkelijk is voor ouderen om op latere leeftijd door te werken. Hun extra inkomen levert immers extra veel pensioen op. Nadere studie naar de doorsneepremie is dan ook wenselijk.

7.7 Kennismigranten

Kennismigranten kunnen met hun talenten een bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving. Zij kunnen vacatures vervullen die anders ongevuld blijven, nieuwe mogelijkheden creëren voor bedrijven en onontgonnen terreinen ontsluiten. Zij dragen ook bij aan de uitstraling van Nederland als internationaal georiënteerde kennissamenleving. Drempels voor toetreding van schaarse kennismigranten moeten dan ook zo laag mogelijk zijn.

Door het invoeren van een puntensysteem voor migranten krijgen hoogwaardige kennismigranten sneller toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij een dergelijk aanbodgestuurd migratiebeleid valt te denken aan een systeem waarbij de potentiële migrant punten krijgt naar zwaarte en arbeidsmarkt-relevantie van zijn opleiding, band met Nederland en leeftijd. Eenmaal toegelaten krijgt de kennismigrant bijvoorbeeld één jaar de tijd om een bedrijf te starten of te zoeken naar een passende baan. Vermoedelijk zal maar een kleine groep gebruikmaken van de talentenregeling. Het zullen vooral kennismigranten zijn die al een netwerk hebben in Nederland. Deze groep kan voordelen opleveren voor MKB-bedrijven omdat deze in het huidige systeem minder mogelijkheden hebben om kennismigranten te werven dan grote internationale bedrijven. De talentenregeling leidt niet tot grote, directe effecten op de arbeidsparticipatie. Wel zal de regeling indirecte positieve participatie-effecten hebben als gevolg van kennisdeling, innovatie en extra bedrijvigheid.

7.8 Public health

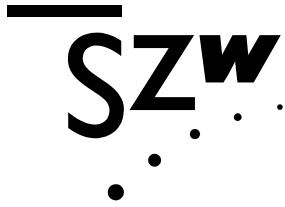
De Commissie is voorstander van het verhogen van de pensioenleeftijd met de levensverwachting, zoals aangegeven in hoofdstuk 6. De levensverwachting kan echter verschillen tussen groepen. Feit is dat mensen in lagere sociaaleconomische posities vooralsnog een lagere gezondheid en levensverwachting hebben dan anderen. Hoogopgeleiden leven langer en veelal ook in betere gezondheid dan laagopgeleiden. Dat betekent dat voor hen het doorwerken tot 65 jaar een zwaardere opgave kan zijn en ook dat de resterende pensioenjaren iets minder zijn.

Verschillen in levensverwachting kunnen niet in het arbeidsmarktbeleid worden opgelost, hoewel het er wel rekening mee kan houden. Daarom stelt de Commissie voor dat voor ouderen waarvan redelijkerwijs niet meer verwacht mag worden dat zij tot de pensioenleeftijd doorwerken, een aangepast uitkeringsregime kan worden gecreëerd (zie paragraaf 6.2).

De verschillen raken een bredere thematiek. Namelijk hoe zorgen wij dat in Nederland de 'gezondheidsgelijkheid' toeneemt. Goede gezondheid leidt tot betere kansen op participatie in de samenleving en daarmee op het benutten van kansen op de arbeidsmarkt. Dit vraagt om extra aandacht voor de zogenaamde public health. Het verkleinen van het huidige verschil in levensverwachting kan daarbij een van de actiepunten zijn. Oplossingsrichtingen liggen in de sfeer van voorlichting en preventie, de toegankelijkheid van gezondheidszorg en de attitude van mensen tegenover hun eigen gezondheid. Naarmate deze voorzorg beter van de grond komt, kan het voorgestelde aangepaste uitkeringsregime voor ouderen waarvan redelijkerwijs niet meer verwacht mag worden dat zij tot de AOW-leeftijd doorwerken, beperkter van omvang zijn, dan wel op termijn worden uitgefaseerd.

Bijlage 1

Instellingsbesluit Commissie Arbeidsparticipatie



Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van 17 januari 2008, nr AV/IR/2008/1568 houdende instelling van de commissie
Arbeidsparticipatie (Instellingsbesluit commissie Arbeidsparticipatie)

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

- a. commissie: commissie Arbeidsparticipatie;
- b. Minister: Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- c. ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel 2. Instelling

1. Er is een commissie Arbeidsparticipatie.
2. De commissie wordt ingesteld met ingang van 1 januari 2008 voor de duur van vijf maanden.

Artikel 3. Taken

De commissie zal aan de Minister voorstellen formuleren over maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie alsook over maatregelen die ertoe leiden dat mensen meer uren gaan werken. De commissie zal zonder beperkingen onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie in Nederland structureel te verhogen tot 80 % conform de kabinetsdoelstelling. De commissie zal voorstellen doen voor zowel de korte termijn als voor de lange termijn.

De commissie zal ook voorstellen doen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt met het oog op verbetering van de kwalitatieve matching.

Artikel 4. Samenstelling

In de commissie hebben zitting:

- a. als voorzitter:
 - drs.ir. P. Bakker (voorzitter van de Raad van Bestuur van TNT).
- b. als leden:
 - prof.dr. S. Klosse (hoogleraar sociaal recht Universiteit Maastricht);
 - drs. J.W. Oosterwijk (voorzitter College van Bestuur Erasmus Universiteit);
 - prof.dr. A.L. Bovenberg (wetenschappelijk directeur Netspar);
 - drs. R. de Groot (voorzitter Raad van Bestuur Centrale organisatie Werk en Inkomen);
 - mr. A. Westerlaken (lid Raad van Bestuur Erasmus Medisch Centrum);
 - drs. D. Schrijer (wethouder werk, sociale zaken en grote stedenbeleid Rotterdam);
 - prof.dr. P. Ester (directeur Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek).

Artikel 5. Secretariaat en beheer bescheiden

1. De Minister voorziet ten behoeve van de Commissie in een secretariaat.
2. De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor de commissie uitsluitend verantwoording schuldig aan de commissie.
3. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het ministerie.
4. De bescheiden worden na afloop van de periode, bedoeld in artikel 2, tweede lid, opgenomen in het archief van het ministerie.

Artikel 6. Vergoeding

1. Aan de leden en de voorzitter van de commissie kan vacatiegeld voor hun werkzaamheden worden toegekend volgens de regels van het Vacatiegeldenbesluit 1988.
2. Aan de leden en de voorzitter van de commissie kan een vergoeding van reis- en verblijfkosten worden toegekend volgens de regels van het Reisbesluit binnenland.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 8. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit commissie Arbeidsparticipatie.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

‘s-Gravenhage,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner

Toelichting

Nederland wordt in de komende jaren geconfronteerd met ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkt. Door vergrijzing en ontgroening zal er een tekort aan arbeidsaanbod ontstaan, zowel kwantitatief als kwalitatief. De SER adviseerde unaniem in het MLT advies van 2006 dat de arbeidsparticipatie op een niveau van 80% gebracht moet worden om de voorzieningen van de verzorgingsstaat te waarborgen. Tijdens de Participatietop van 27 juni 2007 hebben het kabinet en de Stichting van de Arbeid aangegeven tot 2011 een substantiële stap in die richting te willen zetten. Bovenop de te verwachten groei van de participatie houdt het bereiken van het niveau van 80% in dat tot 2016 ongeveer 400.000 mensen extra op de reguliere arbeidsmarkt moeten worden ingeschakeld. Een tijdelijke loonkostensubsidie is één van de instrumenten om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in staat te stellen door te stromen naar een ongesubsidieerde baan en op die manier bij te dragen aan de hoofddoelstelling van 80% participatie in 2016. Hiervoor is op de begroting van SZW reeds ruimte voorzien voor ca. 200.000 trajecten in deze kabinetsperiode.

Het kabinet heeft besloten tot instelling van een commissie aangezien de meningen over modernisering van het arbeidsrecht uiteenliepen.

De commissie wordt gevraagd te bezien welke maatregelen nodig zijn om de structurele verhoging van de arbeidsparticipatie (80% in 2016) te realiseren en in dat verband hoe in de lopende kabinetsperiode een substantiële stap kan worden gezet.

De commissie beziet tevens de mogelijkheden om door uitbreiding van het aantal gewerkte uren een antwoord op de demografische uitdaging te vinden. Naast oplossingen voor het boven beschreven kwantitatieve tekort in termen van arbeidsparticipatie, beziet de commissie welke maatregelen gewenst zijn teneinde het arbeidsaanbod in kwalitatieve zin te verbeteren. Daarbij behoort ook het vraagstuk langs welke weg de werking van de arbeidsmarkt in termen van kwantitatieve en kwalitatieve matching verbeterd kan worden.

Daarbij staat vooraf geen enkele maatregel vast, noch zijn maatregelen vooraf uitgesloten. De Commissie kan de voorgestelde maatregelen desgewenst in (samenhangende pakketten van) varianten presenteren. Voor de doorrekening van maatregelen kan de Commissie zonder tussenkomst van het kabinet een beroep doen op het Centraal Planbureau. Hierbij geldt uiteraard dat het de Commissie vrij staat ook andere adviseurs en experts te raadplegen.

Dit instellingsbesluit voorziet in de instelling van deze Commissie.

's-Gravenhage
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner

Bijlage 2
CPB Notitie Effecten van participatiebeleid

Nummer : 2008/20
Datum : 6 juni 2008
Aan : Commissie Arbeidsparticipatie

Effecten van participatiebeleid

1 Inleiding

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft het CPB gevraagd naar de effecten van diverse beleidsopties op de arbeidsparticipatie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze notitie bevat de gevraagde analyse. Gezien het verzoek van de Commissie ligt de nadruk op participatie- en houdbaarheidseffecten van beleidsopties, maar op sommige punten is gekozen voor een wat bredere invalshoek: draagt het bij aan het vergroten van de maatschappelijke welvaart? Beleid dat participatie bevordert is niet noodzakelijk ook welvaartsverhogend. Meer participatie betekent immers tegelijkertijd minder vrije tijd, die op zichzelf ook waardevol is. Beleid wat niet bijdraagt aan participatie- of houdbaarheidsdoelstellingen kan welvaartsverhogend zijn, bijvoorbeeld omdat het de inkomensverdeling in een gewenste richting beïnvloedt of inkomensrisico's verkleint.

Publieke kosten of opbrengsten van beleid slaan noodzakelijkerwijs ergens neer in het overheidsbudget. Beleidsanalyses vinden daarom doorgaans plaats onder de veronderstelling van budgetneutraliteit. De financieringswijze (of aanwending van de verkregen opbrengsten) maakt dan integraal deel uit van de onderzochte beleidsoptie. De veronderstelling die in deze notitie wordt gehanteerd is dat beleidsopbrengsten gebruikt worden voor schuldreductie. Ze komen zo ten goede aan toekomstige generaties, die geconfronteerd worden met hogere kosten als gevolg van de vergrijzing.

Aan het uitvoeren van beleid zijn in veel gevallen transactiekosten verbonden. Deze verminderen de (beoogde) welvaartswinst. In deze notitie abstraheren we geheel van deze kostenpost. Bij nadere uitwerking kan blijken dat deze uitvoerings- en handavingskosten in sommige gevallen prohibitief zijn.

De Commissie heeft ook gevraagd naar de effecten van een integratie van levensloop en pensioen. Hoewel het CPB op dit punt onderzoek verricht is het op dit moment te vroeg om hierover met een samenhangende analyse naar buiten te komen.

De rest van deze notitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstukken 2, 3 en 4 bespreken achtereenvolgens de participatie van ouderen, laagopgeleiden en vrouwen. De fiscalisering van de AOW wordt in het hoofdstuk over ouderen besproken, omdat de Commissie deze expliciet verbindt aan de invoering van een extra arbeidskorting voor ouderen.

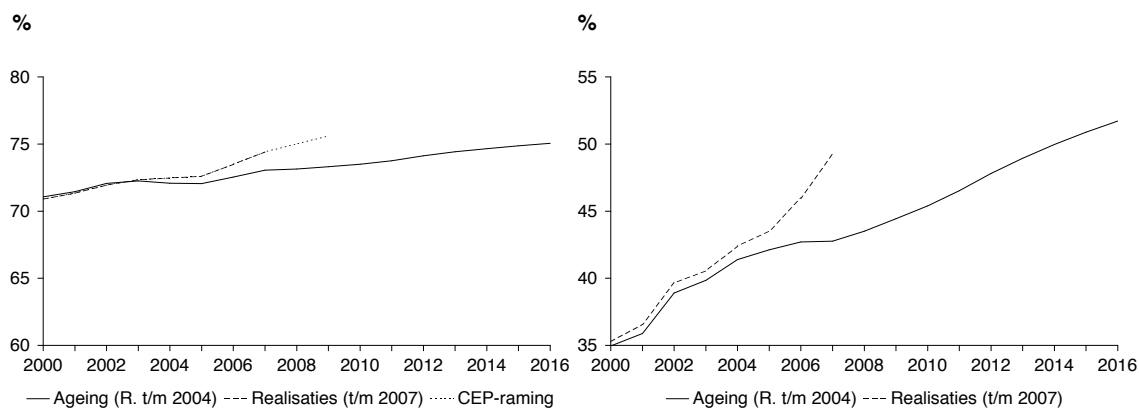
2 Participatie van ouderen

In dit hoofdstuk analyseren we twee door de Commissie voorgestelde maatregelen: in paragraaf 2.5 de verhoging van de pensioenleeftijd en in paragraaf 2.6 de fiscalisering van de AOW gekoppeld aan de invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting voor ouderen. Paragraaf 2.7 geeft een summier gevoeligheidsanalyse van de uitkomsten. Paragrafen 2.1 - 2.4 presenteren enig achtergrondmateriaal over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie, de uittreedleeftijd en de toekomstige inkomenspositie van ouderen en het functioneren van de arbeidsmarkt voor ouderen.

2.1 Ontwikkeling arbeidsparticipatie ouderen

De arbeidsparticipatie van ouderen is de afgelopen jaren sterker gestegen dan verondersteld in het basispad van de vergrijzingsstudie van het CPB (Van Ewijk et al., 2006); zie figuur 2.1 en tabel 2.1. De afwijkingen hebben (tenminste) drie oorzaken:

Figuur 2.1 Bruto participatie bevolking 20-64 (links) en ouderen 55-64 (rechts)



Tabel 2.1 Stijging bruto participatie bevolking 20-64 en ouderen 55-64 (in %-punt)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bevolking 20-64							
Realisaties ^a	0,4	0,6	0,4	0,1	0,1	0,9	0,9
Ageing	0,4	0,6	0,2	- 0,2	0,0	0,5	0,5
Vershil	0,1	0,0	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4
Ouderen 55-64							
Realisaties ^a	1,3	3,1	0,9	1,9	1,1	2,4	3,3
Ageing	0,9	3,0	0,9	1,5	0,7	0,6	0,0
Vershil	0,3	0,1	- 0,1	0,3	0,4	1,9	3,2

^a De realisaties van 2005 en 2006 betreffen voorlopige cijfers van het CBS; de realisatie van 2007 betreft een raming van het CPB op basis van recente CBS-cijfers.

1. Statistische correctie

Het basispad van de participatie in de vergrijzingsstudie is gebaseerd op cijfers tot en met het jaar 2004, waarbij de cijfers voor 2003 en 2004 voorlopige CBS-uitkomsten waren. Volgens de definitieve CBS-cijfers is de bruto-participatie van 20- tot en met 64-jarigen in 2004 0,4%-punt hoger uitvallen (van 72,1% naar 72,5%). Dit is een meevaller voor de participatie, maar het helpt niet om de houdbaarheidsdoelstelling dichterbij te brengen. De hogere participatie in 2004 gaat immers niet gepaard met een navenante meevaller voor het EMU-saldo in 2004, zodat het houdbaarheidstekort niet kleiner is geworden. Voor een zelfde verbetering van de houdbaarheid zou de participatiedoelstelling van 80% van de SER, die aan de opdracht van de Commissie Arbeidsparticipatie ten grondslag ligt, eigenlijk verhoogd moeten worden naar 80,4%.

2. Conjunctuur

Volgens de huidige inzichten is sprake van een forse conjuncturele component in het arbeidsaanbod. In het basispad van de vergrijzingsstudie wordt hiervan geabstraheerd. Er is geen opsplitsing van deze conjuncturele component naar leeftijdsgroepen, maar het is aannemelijk dat een deel hiervan neerslaat in tijdelijk hogere participatie van ouderen.

3. Wet VUT, prepensioen en levensloop (VPL)

In de vergrijzingsstudie is aangenomen dat de vroegpensioenregelingen geleidelijk actuarieel neutraal gemaakt zouden worden tussen 2006 en 2022. Op basis hiervan is een geleidelijke oploop van de uittreedleeftijd van ouderen ingecalculerd (zie paragraaf 2.5.1 onder "prijseffect"). De wet VPL en vooral het amendement Vendrik¹ hebben dit traject sterk versneld, zodat de voor 2022 geprojecteerde situatie van volledige actuariële neutraliteit nu al grotendeels is gerealiseerd. Het positieve effect daarvan op de participatie

¹ Dit amendement hield in dat ook resterende VUT-regelingen voor 55-plussers per 1 januari 2006 actuarieel neutraal zouden moeten zijn op straffe van intrekking van de fiscale begunstiging.

van ouderen is zodoende naar voren gehaald. Verder blijkt uit recente CBS-gegevens dat het aantal vroeggepensioneerden belangrijk hoger is dan eerder werd aangenomen.² Het effect van beleid gericht op deze groep is navenant groter.

Inmiddels is ook empirisch onderzoek verricht naar het effect van de afschaffing van de VUT-regelingen. Euwals et al. (2006) schatten de inkomens- en prijsgevoeligheid van (vervroegde) uittreding op basis van de overgang van VUT naar prepensioen (FPU) bij het ABP.³ Deze evaluatie was ten tijde van het opstellen van de oorspronkelijke prognose nog niet beschikbaar.

Tabel 2.2 Bruto participatiegraden naar leeftijd

	2000	2007	2011	2020
	in %			
Aangepast scenario^a				
55-59 jaar	51	64	73	77
60-64 jaar	16	28	43	43
20-64 jaar	71	74	76	77
Basispad vergrijzingsstudie^a				
55-59 jaar	51	60	65	72
60-64 jaar	16	23	27	35
20-64 jaar	71	73	74	76
Realisaties				
55-59 jaar	51	66		
60-64 jaar	17	30		
20-64 jaar	71	74		

^a Structureel niveau.

Op basis van deze nieuwe informatie wordt voor de analyse van de voorgestelde maatregelen van de Commissie Arbeidsparticipatie uitgegaan van een aangepast arbeidsaanbodscenario (tabel 2.2). Voor het jaar 2020 wordt hierbij een participatiegraad van 77% voor 20-64 jarigen voorzien. De participatiegraden voor 55-59-jarigen en 60-64-jarigen liggen in 2020 op respectievelijk 77% en 43%.⁴ Een 5%-punt hogere participatie van ouderen verlaagt het houdbaarheidstekort met 0,3% BBP (zie de vergrijzingsstudie, tabel 6.1, blz. 104).⁵

² De laatste beschikbare CBS-informatie ten tijde van het opstellen van het basispad van de vergrijzingsstudie was een raming van het aantal vroeggepensioneerden voor het jaar 2000.

³ R. Euwals, D. van Vuuren en R. Wolthoff (2006), *Early retirement behaviour in the Netherlands*, IZA Discussion Paper 1992.

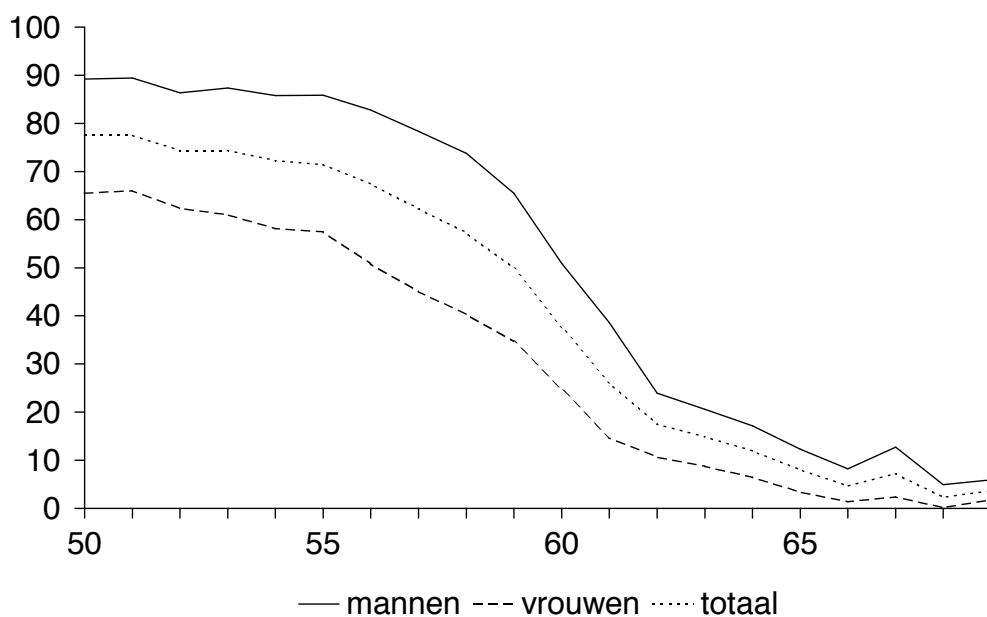
⁴ In 2007 is de realisatie hoger dan de geraamde (structurele) waarde in het aangepaste scenario; dit is consistent met de eerder vermelde statistische bijstelling en een positief conjunctuureffect.

⁵ Een deel van de houdbaarheidswinst anno 2006 is, als gevolg van de hogere realisatie van de participatie van ouderen, reeds verwerkt in de raming van het houdbaarheidstekort anno 2011 van 2,2% BBP in de Economische Verkenning 2008-2011, CPB Document 151, september 2007.

2.2 Uittreedleeftijd

Figuur 2.2 geeft de meest recent beschikbare participatiegraden naar leeftijd voor 50-plussers. Tabel 2.3 geeft hierbij voor vijfjaargroepen de gemiddelde participatie en de samenstelling van de groep van non-participanten.

Figuur 2.2 Bruto participatiegraad naar leeftijd, 2006 (in %)



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking

Tabel 2.3 (Non-)participatie naar leeftijd, 50-74 jarigen, 2006

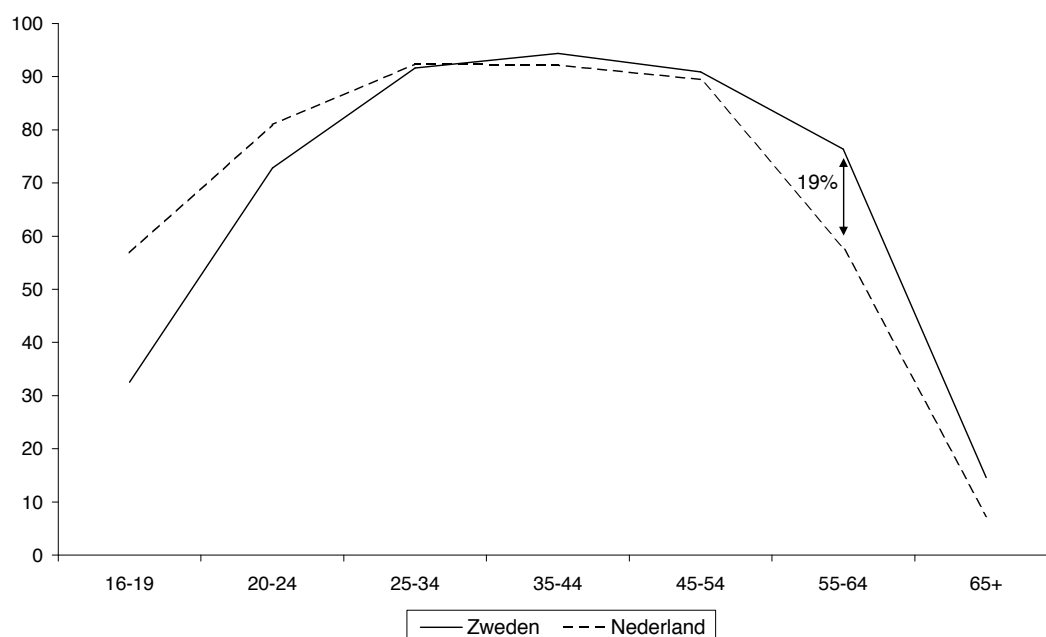
Leeftijd	Participerend	Nooit gewerkt	Vroegpensioen	Gestopt zonder vroegpensioen
	In %			
50-54	80	15	1	4
55-59	65	19	8	7
60-64	27	28	37	8
65-69	9	35		
70-74	5	37		

Bron: CBS, EBB en Statline

De participatie blijft hoog tot de leeftijd van 55 jaar; stoppen met een vroegpensioen is in deze groep uitzonderlijk. In de groep 55-59 loopt de non-participatie geleidelijk op; grofweg de helft van degenen die in deze leeftijdsgroep stopt met werken doet dat met een pensioenuitkering. De grootste uitstroom vindt plaats tussen 59 en 62 jaar: ruim 30% van de bevolking in deze

leeftijdsgroep verlaat het arbeidsproces. In de groep 60-64 heeft viervijfde van degenen die gestopt zijn met werken een pensioenuitkering. In de totale groep van 55-64 jaar heeft van degenen die niet werken tweederde géén pensioenuitkering. De groep die nooit gewerkt heeft wordt snel kleiner⁶, het aandeel ouderen met een pensioenuitkering zal navenant toenemen. Toch blijft er een grote groep non-participanten die niet afhankelijk is van een pensioenuitkering. Versobering van pensioenen heeft waarschijnlijk weinig invloed op deze groep.

Figuur 2.3 Participatiegraad Nederlandse en Zweedse mannen naar leeftijd, 2005 (in %)



Bron: OECD Labour Force Statistics, 2006

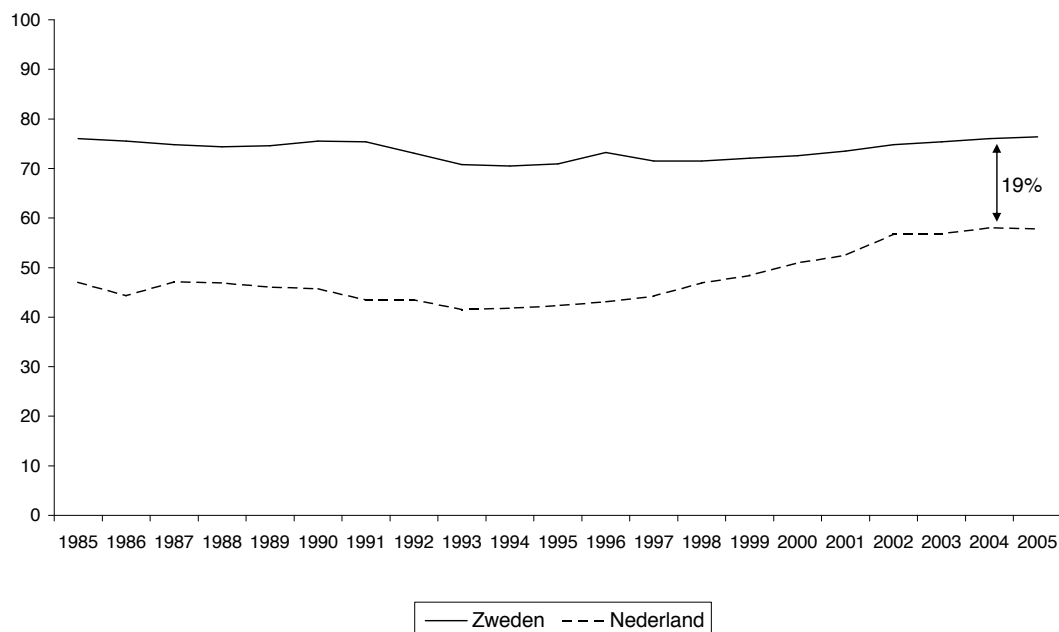
Zweedse participatiegraden gelden als een moeilijk te evenaren benchmark.⁷ Om de ruimte voor een verdere oploep van de participatie van ouderen in Nederland in te schatten is daarom een vergelijking met Zweedse cijfers nuttig. Figuur 2.3 geeft de participatie van mannen in Zweden en Nederland in 2005 in 10 jaars-klassen. In de groep 55-64 is de Zweedse participatie 19%-punt hoger dan de Nederlandse. Het verschil in participatie in deze leeftijdsgroep sinds 1995 is kleiner geworden; sinds 2002 is het verschil stabiel (figuur 2.4). Door de recente sterke oploep van de Nederlandse participatie (in 2006 en 2007 samen met 4,5%-punt, zie ook paragraaf 2.1)

⁶ Dit als gevolg van een cohort-effect bij vrouwen: jongere cohorten vrouwen kennen een veel hogere arbeidsdeelname dan oudere cohorten.

⁷ Op IJsland na hebben Zweden en Zwitserland in Europa de hoogste participatie in de beschouwde groep oudere mannen. Van de overige OECD-landen kennen alleen Japan, Mexico en Nieuw-Zeeland een hogere participatie. Bron: Economic Outlook, OECD, 2007, Statistical Annex, Table C.

is het verschil inmiddels al weer kleiner geworden. De ruimte voor een verdere “catch-up” van de participatie van Nederlandse oudere mannen is dienovereenkomstig niet heel groot meer.⁸

Figuur 2.4 Participatiegraad Nederlandse en Zweedse mannen 55-64 jaar, 1985-2005 (in %)



Bron: OECD Labour Force Statistics, 2006

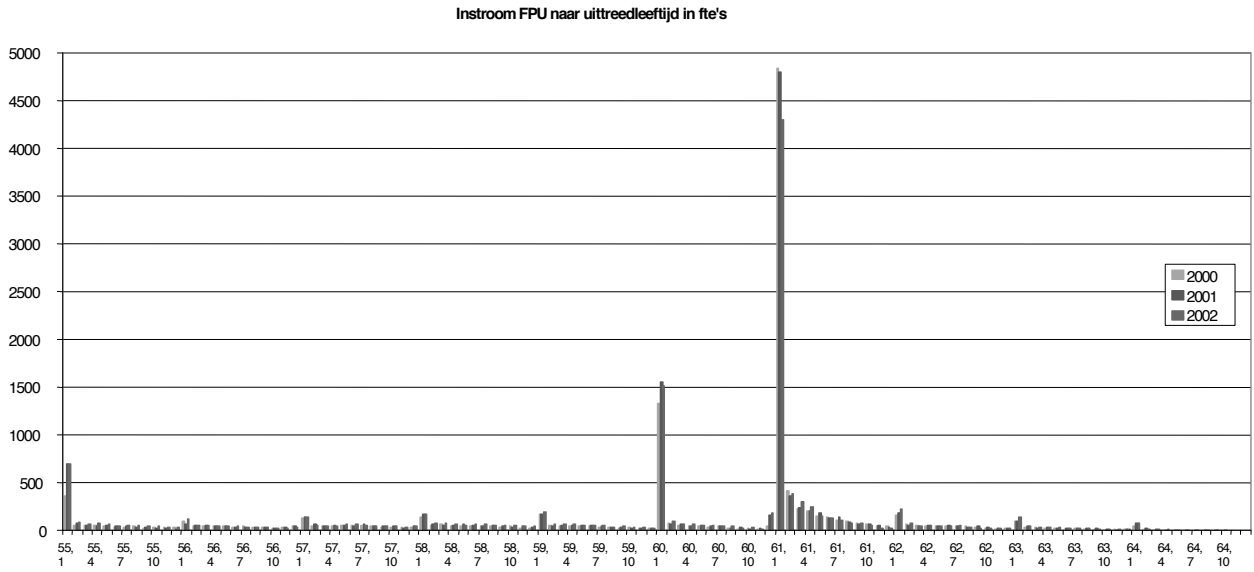
Figuren 2.5 en 2.6 illustreren het effect van de afschaffing van de VUT-regelingen en de wet VPL op het feitelijke uittredingsgedrag van ouderen. Ze geven het gedetailleerde uittredingspatroon van ABP-deelnemers⁹ in 2000-2002 respectievelijk 2006-2007. In 2000 waren de uittredingsregelingen bij het ABP nog niet actuarieel neutraal; vanaf 2006 zijn ze dat wel. Vergelijking van de figuren laat zien dat de uittredingspieken bij 60 en 61 jaar sterk ingezakt zijn en dat uittreden na de spilleeftijd navenant is toegenomen, waardoor de gemiddelde uittreedleeftijd hoger is geworden. Er is een kleine uittredingspiek bij 65 jaar in 2007. Deze ontwikkeling heeft zich in het eerste kwartaal van 2008 verder doorgezet (informatie ABP).

Onder volledige actuariële neutraliteit van uittredingsregelingen is er geen institutionele of financiële reden voor uittredingspieken bij specifieke leeftijden. Mensen kiezen hun eigen uittredingsmoment, afhankelijk van hun specifieke conditie. Die is voor iedereen verschillend, zodat er een tamelijk gladde verdeling van uittreedleeftijden resulteert. Het ligt daarom in de rede dat de uittredingspieken bij 60 en 61 jaar in figuur 2.5 op den duur zullen verdwijnen. De kleine uittredingspiek bij 65 jaar kan verband houden met de onfaire fiscale behandeling van

⁸ Bij vrouwen is die ruimte er nog wel, maar in het basispad is al een geleidelijke toegroei naar het Zweedse niveau van arbeidsparticipatie van vrouwen voorzien.

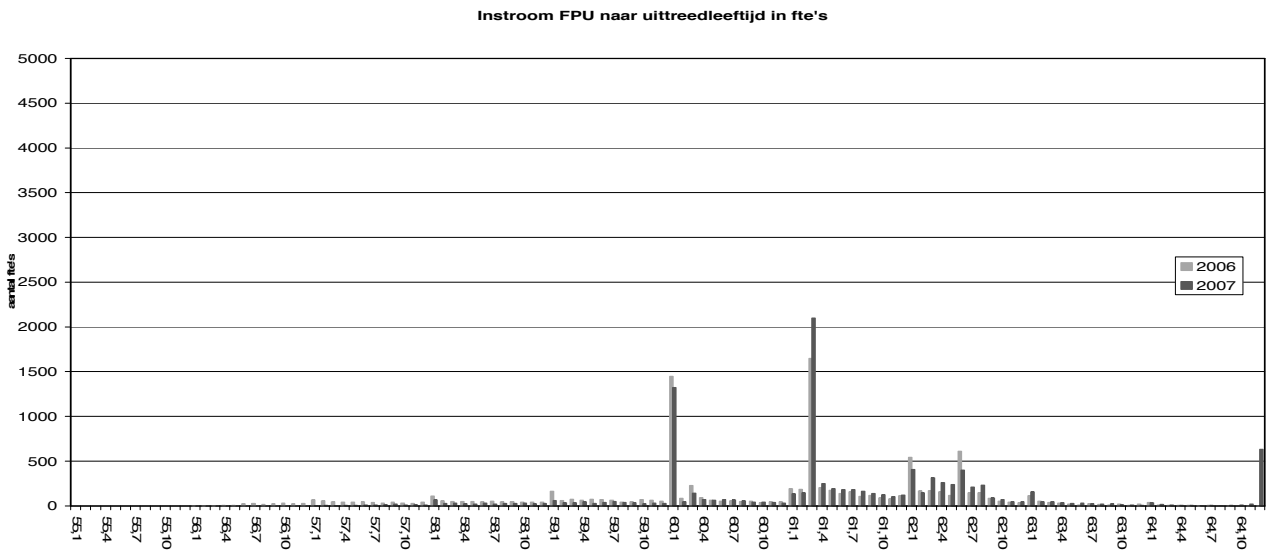
⁹ Het CPB beschikt niet over vergelijkbare cijfers voor andere pensioenfondsen.

Figuur 2.5 Uittredingspatroon ABP naar leeftijd, 2000-2002



Bron: ABP

Figuur 2.6 Uittredingspatroon ABP naar leeftijd, 2006-2007



Bron: ABP

vroegpensioenregelingen rond de leeftijd van 65 jaar (de zogenaamde 64-11 problematiek). Daarenboven kan er sprake zijn van een effect van het functioneel leeftijdsontslag bij 65 jaar.¹⁰ In dit verband is het betekenisvol dat in 2000-2002 geen ABP-deelnemers uittraden op de leeftijd 65 (zie figuur 2.5). Vanwege de wet VPL zijn de uittredingscondities bij het ABP sinds

¹⁰ Functioneel leeftijdsontslag is inmiddels afgeschaft voor Rijksambtenaren.

2006 volledig actuarieel neutraal.¹¹ Sindsdien wordt gemiddeld langer doorgewerkt, een groter deel van de populatie ambtenaren werkt nu door tot de leeftijd van 65.

2.3 Toekomstige inkomenspositie van ouderen

De toekomstige inkomenspositie van ouderen is naar verwachting gemiddeld wat beter dan die van de huidige ouderen. Dit is het resultaat van enkele trends, met tegengestelde effecten. De belangrijkste trends zijn de verbeterde pensioenopbouw, de toename van het aantal 65-plussers zonder volledige AOW en de overgang van veel pensioenregelingen van eindloon naar middelloon. Aangezien bestaande gepensioneerden niets van deze trends merken, blijven de effecten van een toename van pensioenrechten buiten het gebruikelijke statische koopkrachtbeeld.

De huidige generaties bouwen meer pensioen op dan de vorige generaties, met name door de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en door vermindering van witte vlekken in de pensioenopbouw (onder meer voor deeltijders). De toekomstige generaties vrouwen van 65 jaar en ouder hebben daarom vaker een eigen aanvullend pensioen dan de huidige generaties. Hier staat tegenover dat het aantal 65-plussers met een onvolledige AOW in Nederland in de periode tot 2020 volgens de SVB zal verdubbelen tot zo'n 600 000. Bijna de helft hiervan betreft personen die in Nederland zijn geboren, maar naar het buitenland zijn verhuisd en grensarbeiders die in het buitenland verzekerd zijn. Ruim de helft betreft eerste generatie allochtonen die na de leeftijd van 15 jaar naar Nederland zijn gekomen. De overgang van eindloon naar middelloon als grondslag voor de pensioenaanspraken verkleint de spreiding in de aanvullende pensioenen. Bij eindloon was er sprake van impliciete herverdeling van mensen met een vlak carrièrepad aan mensen met een steil carrièrepad; door de invoering van middelloon is deze herverdeling vervallen.

Simulaties indiceren dat de mediane inkomens van 65-plussers (inclusief pensioen-uitkeringen) in 2020 hoger zullen zijn dan die van 18- tot en met 65-jarigen, terwijl ze nu nog lager liggen. De inkomens zijn gestandaardiseerd, dat wil zeggen gecorrigeerd voor de omvang van het huishouden. Het aandeel ouderen in het derde en vierde quintiel (20%-groep) van de gestandaardiseerde inkomensverdeling van alle huishoudens zal relatief toenemen en het aandeel in de laagste twee en het hoogste quintiel zal relatief achterblijven.¹²

2.4 De arbeidsmarkt voor ouderen

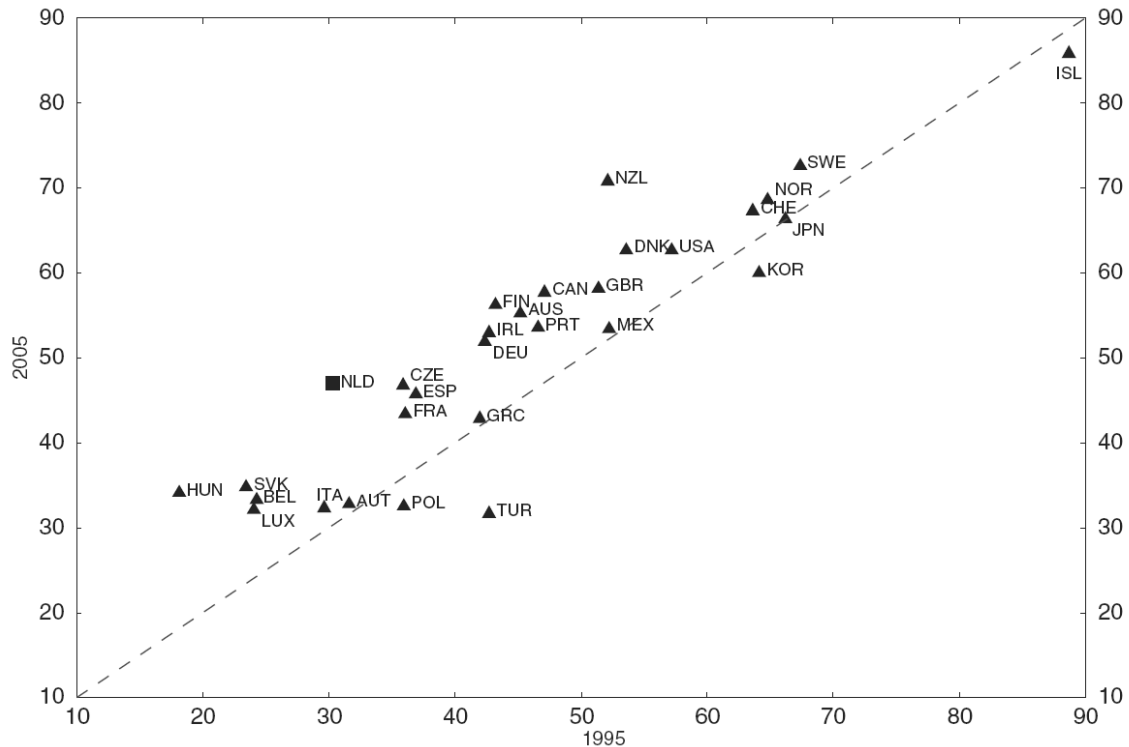
De Nederlandse arbeidsmarkt voor ouderen vertoont een aantal opvallende kenmerken, zoals een relatief lage participatiegraad, steile beloningsprofielen, strikte ontslagbescherming en lage

¹¹ Vóór 1997 ging de VUT-aanspraak volledig verloren bij doorwerken na de VUT-gerechtigde leeftijd. Tussen 1997 en 2006 is de regeling in een aantal stappen geleidelijk meer neutraal gemaakt (en tegelijkertijd aanzienlijk versoerd).

¹² P. Hendrix, De toekomstige inkomenspositie van ouderen, Werkdocument 379, Ministerie van SZW, Den Haag.

baan-baan mobiliteit. Aan de hand van statistisch materiaal schetsen we in deze paragraaf een beeld van de beperkte dynamiek op de arbeidsmarkt voor ouderen.

Figuur 2.7 Participatiegraad ouderen (55-64) in 1995 en 2005



Bron: OESO, 2008, OECD Economic Surveys: Netherlands, OESO, Parijs.

De participatie van ouderen is in de periode 1995-2005 weliswaar relatief sterk toegenomen, maar is in internationaal perspectief nog altijd bescheiden (figuur 2.7). In landen als de VS, het Verenigd Koninkrijk, Japan en de Scandinavische landen is de participatie van ouderen beduidend hoger.

De baan-baan mobiliteit van ouderen is beperkt. Recente cijfers zijn te vinden in een rapport van de WRR (2007).¹³ Van de werknemers van 15 tot 30 jaar wisselden in 2002-2003 31% van baan, voor de groep 30 tot 55 jaar is dit nog maar 8% en voor 55 tot en met 64 jaar slechts 3%. Een internationale vergelijking van de duur van dienstverbanden (tabel 2.4) naar leeftijd laat eveneens zien dat het percentage werknemers met een kort dienstverband in Nederland het laagst is van alle vermelde landen (samen met Luxemburg en België). Van de werkende mannen tussen 55 en 64 jaar heeft 2 procent een baan waarin men minder dan een jaar geleden gestart is.

¹³ WRR, 2007, Investeren in werkzekerheid, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Tabel 2.4 Werkenden met een dienstverband van maximaal 1 jaar, per leeftijdsgroep

	25-54 jarigen	55-64 jarigen
	in %	
Oostenrijk	11	3
België	9	2
Tsjechië	8	5
Denemarken	20	9
Finland	15	5
Frankrijk	11	5
Duitsland	12	5
Hongarije	11	5
IJsland	14	10
Ierland	13	6
Italië	9	3
Luxemburg	7	1
Nederland	7	2
Noorwegen	24	8
Polen	13	5
Portugal	10	5
Spanje	19	5
Zweden	16	7
Zwitserland	11	4
Verenigd Koninkrijk	13	7
Verenigde Staten	20	12
Gemiddelde van 21 landen	13	5

Bron: OESO, Parijs, www.oecd.org; data VS: Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov.

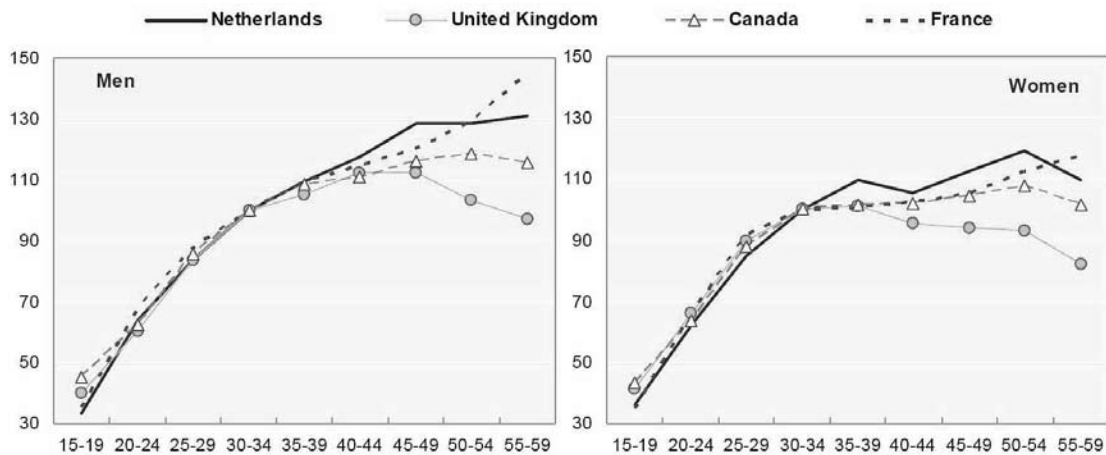
Het loonprofiel van de Nederlandse werknemer is gemiddeld genomen relatief steil (figuur 2.8). In Canada en het Verenigd Koninkrijk vlakt het loonprofiel rond 50 jaar af om vervolgens te gaan dalen, bij Nederlandse (en Franse) mannen is deze daling daarentegen niet zichtbaar. Op 65-jarige leeftijd bedraagt het verschil tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk in de relatieve beloning van ouderen circa 30%. In Nederland (en Frankrijk) maken veel ouderen gebruik van vervroegde uittredingsroutes. De groep die doorwerkt is waarschijnlijk meer dan gemiddeld productief en daardoor ook verhoudingsgewijs hoog betaald. Deze selectiviteit bij vervroegde uittreding kan wellicht een deel van het geschetste patroon verklaren. Desondanks is het aannemelijk dat het loon van oudere werknemers in Nederland relatief hoog is.

Voor wat betreft de ontslagbescherming van banen met een vast dienstverband is Nederland in internationaal perspectief één van de koplopers. Vooral banen met lange dienstverbanden kennen een relatief hoge bescherming: het niveau van de ontslagvergoeding na 20 dienstjaren ligt alleen in Portugal en Spanje op een hoger niveau.¹⁴ Bovendien is het niveau van de

¹⁴ Daarbij neemt de OESO de kantonrechtformule maar voor 50% mee, de andere helft van de ontslagen loopt via het CWI, waar een veel lagere ontslagvergoeding tot stand komt. Zie A. Deelen, E. Jongen en S. Visser, 2006, Employment protection legislation: Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document 135, Den Haag.

ontslagvergoeding niet alleen afhankelijk van het aantal dienstjaren, maar ook van de leeftijd, wat internationaal ongebruikelijk is. Ook de duur van de WW-uitkering loopt op met de leeftijd.

Figuur 2.8 Internationale vergelijking loonprofiel naar geslacht en leeftijd (loon 30-34 jaar = 100)



Bron: OESO, 2008, Jobs for Youths: Netherlands, OESO, Parijs.

Ex-post beleidsevaluaties zijn te schaars om empirisch vast te kunnen stellen in hoeverre de geschetste kenmerken van de arbeidsmarkt voor ouderen verband houden met specifieke instituties. Wel lijkt het aannemelijk dat de relatief beperkte participatie van ouderen samenhangt met sterke financiële prikkels om vervroegd uit te treden, zoals in het verleden bijvoorbeeld bij VUT-regelingen het geval was. Ook is het waarschijnlijk dat de lage mobiliteit van oudere werknemers deels kan worden toegeschreven aan de strikte ontslagbescherming en hoge ontslagvergoedingen voor ouderen. Werkgevers zullen minder snel een oudere werknemer ontslaan als daar hoge kosten aan verbonden zijn. De vrijwillige baan-baan mobiliteit wordt negatief beïnvloedt door het verlies aan anciënniteit, waardoor een mogelijke ontslagvergoeding lager uitvalt. In het voorstel van de Commissie wordt dit probleem verholpen door de ontslagvergoeding om te vormen tot een storting in de levenslooppot van de werknemer, die de werknemer mee kan nemen naar een volgende baan. Hiermee vervalt echter ook de risicodeling tussen werknemers die wel en werknemers die niet ontslagen worden. Iedereen krijgt immers de storting in de levenslooppot.

Een ander nadeel van de hoge ontslagbescherming van ouderen is dat deze kan leiden tot onderinvestering in generiek menselijk kapitaal, wat de mobiliteit verder beperkt.

Samenvattend is het beeld van de Nederlandse arbeidsmarkt voor ouderen er één van zwakke dynamiek, waarbij de verschillende kenmerken, zoals strikte ontslagbescherming, steile beloningsprofielen, een langdurig recht op een aanzienlijke werkloosheidsuitkering en een lage baan-baan mobiliteit, elkaar lijken te versterken. De relatief sterke bescherming van ouderen tegen ontslag ondersteunt een steil loonprofiel. Het steile loonprofiel draagt er vervolgens toe

bij dat ontslagen oudere werknemers een relatief hoge WW-uitkering ontvangen in verhouding tot hun productiviteit. Dit verlaagt de intensiteit van het zoeken naar een nieuwe baan en verhoogt het reserveringsloon van de oudere werkzoekende. De hoge bescherming levert voor zittende werknemers wel zekerheid op. Oudere werklozen betalen daarvoor de prijs, zij kunnen moeilijk een nieuwe baan vinden.

2.5 Verhoging pensioenleeftijd

Het voorstel van de Commissie behelst een verhoging van de AOW-leeftijd en de richtleeftijd voor de aanvullende collectieve arbeidspensioenen met 1 maand per jaar gedurende de periode 2016 - 2051; de AOW-leeftijd en de spilleeftijd van het Witteveenkader voor de aanvullende pensioenen zijn dan opgelopen naar 68 jaar. Vanaf dat moment loopt de pensioenleeftijd verder op, in lijn met de (verdere) groei van de levensverwachting. In deze paragraaf analyseren we het effect van deze maatregel op de arbeidsparticipatie en de houdbaarheidswinst die daaruit voortvloeit. Paragraaf 2.5.1 bespreekt eerst in algemene zin enkele mogelijke effecten die een rol kunnen spelen bij pensioenhervormingen. In paragraaf 2.5.2 passen we deze toe op het pensioenvoorstel van de Commissie en in paragraaf 2.5.3 presenteren we de uitkomsten van enkele scenario's.

2.5.1 Effecten pensioenhervorming: algemeen

We onderscheiden een viertal mogelijke effecten van pensioenhervormingen:

1. een prijseffect (ofwel substitutie-effect);
2. een inkomenseffect (ofwel vermogenseffect);
3. een sociaal-cultureel effect (ofwel 'framing');
4. een institutioneel effect.

Het *prijseffect* treedt dan en slechts dan op wanneer als gevolg van een pensioenhervorming de beloning voor (door)werken verandert. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest bij de recente afschaffing van de VUT. De VUT was niet actuarieel neutraal. Het verlies van VUT-aanspraken bij doorwerken na de VUT-gerechtigde leeftijd betekende een impliciete belasting op doorwerken in de orde van 80%. Anders gezegd: na de VUT-gerechtigde leeftijd werkte men de facto voor slechts 20% van het nominale loon. Afschaffing van deze belasting op doorwerken verhoogt de opbrengst van werken drastisch, zoals iedere werknemer in zijn pensioenoverzicht zelf kan zien. In de internationale literatuur bestaat brede consensus dat dit prijseffect flinke gevolgen heeft voor het arbeidsaanbod van ouderen.

Er is sprake van een *inkomenseffect* wanneer het (pensioen)vermogen verandert, bijvoorbeeld omdat de pensioenregeling versoerd wordt. Men bouwt dan minder aanspraken

op, zodat men met een lager (pensioen)vermogen aan de eindstreep komt. De empirische literatuur laat zien dat het effect daarvan op het uittreedgedrag beperkt is. Sleutelen aan de opgebouwde pensioenvoorziening is daarmee op zichzelf genomen een minder effectief middel om mensen te bewegen langer door te werken.

Een specifieke vorm van versobering van het pensioen is verhogen van de pensioenleeftijd. Daardoor heeft men immers minder jaren recht op een pensioenuitkering, zodat de totale pensioenaanspraak (= contante waarde van alle verwachte pensioenuitkeringen) vermindert. Het hiervoor vermelde inkomenseffect treedt daarbij op. Daarenboven kan bij deze specifieke vorm van versobering een effect van niet-economische aard optreden. De officiële pensioenleeftijd kan in de beeldvorming van mensen fungeren als een richtpunt waar zij hun geplande levensloop op afstemmen. De officiële pensioenleeftijd functioneert dan als een *sociaal-culturele norm*.

Daarnaast kan het zo zijn dat bepaalde *institutionele* belemmeringen een meer of minder grote rol gaan spelen. Hierbij kan, bijvoorbeeld, gedacht worden aan het functioneel leeftijdsontslag. Als veel mensen onvrijwillig stoppen met werken als gevolg van functioneel leeftijdsontslag, dan kan het opschuiven van deze leeftijd grote effecten hebben op de participatie. Een ander voorbeeld is de eerste datum waarop een pensioenuitkering kan ingaan. Degenen die financieel afhankelijk zijn van de pensioenuitkering (liquiditeitsrestrictie, geen eigen middelen) zullen gedwongen zijn langer door te werken als deze ingangsdatum van de pensioenuitkering opschuift.

Een recent CPB Memorandum¹⁵ vermeldt uitkomsten uit nationale en internationale studies naar het effect van wijzigingen in pensioenregelingen. Deze zijn (door ons) teruggerekend naar de vraag hoeveel de onderzochte groep gemiddeld langer doorwerkt bij verlies van 1 jaarinkomen aan pensioenvermogen (bij gelijkblijvende pensioenleeftijd; zuiver inkomenseffect dus). De studies wijzen op een effect van gemiddeld 0,1 à 0,2 jaar uitstel van het moment van uitreden in de groep die tussen 55 en 65 jaar uittreedt. Er is slechts één empirische studie die rapporteert over het (integrale) effect van een verhoging van de pensioenleeftijd. Deze heeft betrekking op de verhoging van de leeftijd waarop men in de VS in aanmerking komt voor Social Security. Daarin wordt gevonden dat de groep van 62-64 jarigen gemiddeld 1 maand later uittreedt bij een verhoging van de pensioenleeftijd met 2 maanden; een effect van 0,5 jaar uitstel per jaar verhoging van de pensioenleeftijd dus. Effecten voor andere uitreedleeftijden worden niet vermeld.

2.5.2 Effecten pensioenvoorstel Commissie Arbeidsparticipatie

De verhoging van de pensioenleeftijd die de Commissie voorstelt heeft geen gevolgen voor de effectieve beloning voor doorwerken: er is geen invloed op de netto loonvoet. Bijgevolg is er geen *prijseffect*. Er is wel sprake van een effect op het pensioenvermogen. Door de verhoging

¹⁵ R. Euwals et al., Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie, CPB Memorandum 198, 2008.

van de pensioenrichtleeftijd nemen de omvang van de AOW-voorziening en de fiscale ruimte voor collectieve pensioenopbouw¹⁶ voor de resterende levensduur vanaf 65 jaar immers af.

Tegenover deze (relatieve) verschraving van de collectieve pensioenvoorziening in de eerste en tweede pijler staat dat de productiviteit en de welvaart naar verwachting blijven toenemen. Waar de overheid de collectieve arrangementen versobert, zullen burgers dat deels of volledig kunnen compenseren uit eigen middelen. De private vermogens zullen hierdoor aan het eind van de werkzame periode waarschijnlijk toenemen (derde en vierde pijler).¹⁷ Op de lange termijn zullen de financiële mogelijkheden om met pensioen te gaan daarom niet sterk afnemen en wellicht zelfs toenemen.¹⁸ Bovendien is de inkomenselasticiteit van het uitredingsgedrag relatief klein (zie paragraaf 2.5.1 en het daarin genoemde CPB Memorandum). Per saldo verwachten we op lange termijn geen belangrijk *inkomenseffect* op de uitredleeftijd van de door de Commissie voorgestelde geleidelijke inperking van de ruimte voor de eerste en de tweede pijler van de pensioenopbouw.

Het functioneel leeftijdsontslag kan een grotere rol gaan spelen als meer mensen besluiten niet voor hun 65^e uit te treden. Indien in de toekomst velen op de leeftijd van 65 gedwongen ontslagen zouden worden, dan zou het opschuiven van de pensioenleeftijd (en dus de leeftijd van functioneel leeftijdsontslag) een bottleneck in de participatie van 65-plussers kunnen wegnemen.¹⁹ De gebruikte lange termijn ramingen van de participatie zijn niet fijnmazig genoeg om te weten hoe groot de groep is die straks met 64 jaar nog werkt: er is alleen geraamd voor de groep 60-64, en niet voor afzonderlijke jaren daarbinnen. Op dit moment bedraagt de participatie van 64-jarigen 13%; in figuur 2.2 is geen effect van functioneel leeftijdsontslag waarneembaar.²⁰

De ingangsdatum van de arbeidspensioenen is flexibel binnen ruime grenzen. Bij het (actuarieel neutraal) naar voren halen van het ouderdomspensioen vullen pensioenfondsen het AOW-gat.²¹ De ingangsdatum voor de AOW vormt dienovereenkomstig alleen een eventuele belemmering voor uitreding voor degenen zonder aanvullend arbeidspensioen. Per saldo verwachten we dat *institutionele effecten* hooguit een bescheiden invloed zullen hebben.

Van het geleidelijk opschuiven van de richtleeftijd voor de collectieve pensioenvoorziening in de eerste en de tweede pijler kan een autonoom effect uitgaan, los van financiële prikkels of

¹⁶ We mogen aannemen dat reeds opgebouwde pensioenvermogens ongemoeid zullen worden gelaten; een afname van de opgebouwde pensioenvermogens in de tweede pijler kent daarom een zeer lange ingroeiperiode.

¹⁷ Waarbij men uiteraard zo veel mogelijk de fiscale grenzen zal blijven opzoeken, bijvoorbeeld door de levensloopregeling te benutten voor het fiscaal vriendelijk parkeren van het vrije vermogen. Het verlies aan fiscale facilitering in de tweede pijler, als gevolg van de indexatie van het Witteveen-kader aan de levensverwachting zal mogelijk worden ontweken door fiscale faciliteiten in de derde pijler of anderszins te benutten.

¹⁸ De productiviteit, en daarmee de life time welvaart, neemt exponentieel toe, de toename van de gezonde levensverwachting waarschijnlijk sub-lineair (als gevolg van biologische grenzen aan het uitstellen van de ouderdom).

¹⁹ Overigens is het niet per se nodig om hiervoor de pensioenleeftijd te verhogen: het volstaat de leeftijd te verhogen waarop men in aanmerking komt voor functioneel leeftijdsontslag.

²⁰ Het profiel is nagenoeg vlak tussen 63 en 66 jaar; er is geen duidelijke versnelde uitstroom op leeftijd 65 zichtbaar.

²¹ Pensioenfondsen heffen zo de liquiditeitsrestrictie op door werknemers in staat te stellen tegen hun toekomstige AOW-uitkering te lenen uit hun ouderdomspensioenvoorziening.

institutionele belemmeringen. Over de omvang van een dergelijk effect van een *sociaal-culturele norm* voor de pensioenleeftijd is weinig bekend. Diverse auteurs veronderstellen bepaalde effecten, maar deze zijn nauwelijks gebaseerd op echte evidentie.²² Bij gebrek aan beter baseren we ons in het volgende op de in paragraaf 2.5.1 vermelde empirische bevinding dat de uittreedleeftijd in de leeftijdsgroep 62-64 in de VS gemiddeld met een maand toeneemt als de richtleeftijd voor het staatspensioen met twee maanden opschuift, dat wil zeggen een effect van 50%. Men kan allerlei redenen bedenken waarom dit effect in Nederland groter of kleiner zou kunnen zijn dan in de VS, maar deze zijn grotendeels speculatief. De constatering past dat wij eigenlijk niet goed weten hoe beïnvloedbaar het gedrag (of de achterliggende preferenties) op dit punt in Nederland is.

2.5.3 Scenario's verhoging pensioenleeftijd

Gezien deze onzekerheid hebben wij drie scenario's berekend van het effect van de geleidelijke verhoging van de pensioenrichtleeftijd die de Commissie voorstelt. In de groep die uittreedt vóór de leeftijd van 55 jaar is er bij veronderstelling geen effect op de uittreedleeftijd. Non-participatie zal hier in overgrote meerderheid andere redenen hebben dan puur financiële afwegingen.²³ De groep die uittreedt vanaf 60 jaar is wellicht het meest gevoelig voor de pensioenrichtleeftijd. De voor de VS gevonden schatting van een effect van 50% in deze groep hanteren we voor het middelste scenario. Vanwege de onzekerheid over de toepasbaarheid van deze bevinding voor de Nederlandse situatie berekenen we eveneens twee andere scenario's, met effecten van 25% en 75% op het uitredingsgedrag. In de groep die tussen 55 en 60 jaar uittreedt, veronderstellen we een effect gelijk aan de helft²⁴ van het effect in de 60-plus groep.

Figuur 2.9 geeft deze veronderstellingen gestileerd weer. De vette lijn in de figuur is het (gestileerde) participatieprofiel; de macroparticipatie is gelijk aan de (met cohortaantallen gewogen) verhouding tussen het oppervlak onder de vette lijn en het totale oppervlak van de figuur. Een verhoging van de pensioenleeftijd verschuift het profiel horizontaal naar rechts. Bij de groep onder de 55 jaar treedt bij veronderstelling geen verschuiving op. In de groep van 55-59 jaar schuift het profiel met de helft van de verschuiving in de groep van 60-64 jaar. Het macro arbeidsvolume neemt toe met het gearceerde gedeelte.²⁵

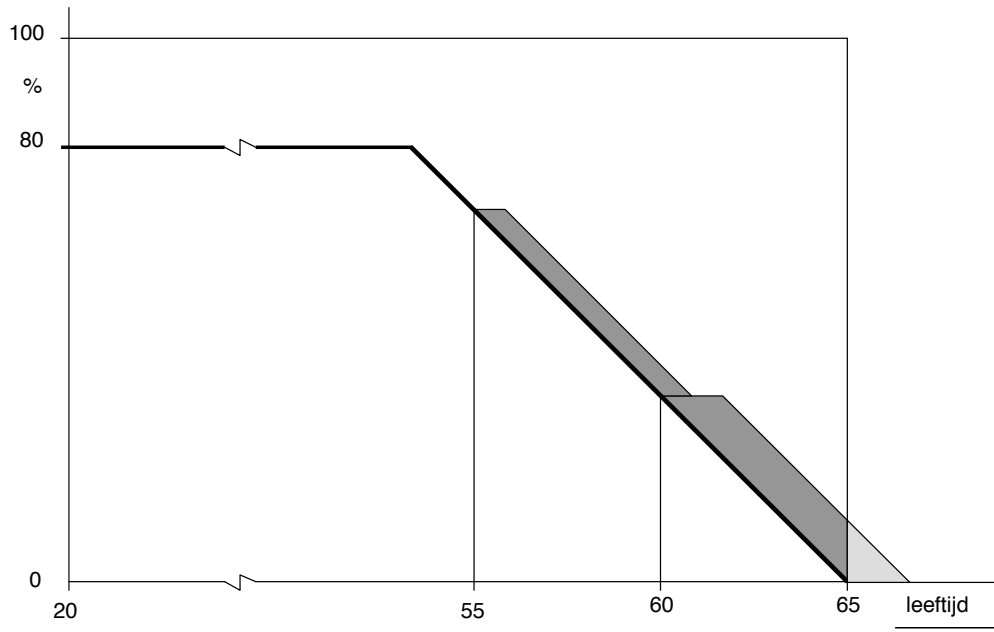
²² K. Stensnes en N.M. Stølen, Pension Reform in Norway, Discussion Paper 524, Statistics Norway, 2007, *veronderstellen* dat bij een opschuiven van de richtleeftijd voor de pensioenopbouw met 1 jaar in Noorwegen 40% van de populatie het uitredingsmoment niet wijzigt, 40% het moment van uitreden met 0,66 jaar uitstelt en 20% dit moment met 1 jaar uitstelt. Gemiddeld over de gehele bevolking betekent dit een effect van 46%.

²³ In de groep 50-54 is 5% uitgetreden na ooit gewerkt te hebben; hiervan heeft 75% geen pensioenuitkering, zie tabel 2.3.

²⁴ In de groep 60-64 is 45% uitgetreden na ooit gewerkt te hebben; hiervan heeft 20% geen pensioenuitkering. In de groep 55-59 is 16% uitgetreden na gewerkt te hebben, waarvan 50% zonder pensioenuitkering. Zie tabel 2.3.

²⁵ Het (licht gearceerde) gedeelte boven de 65 jaar telt per definitie niet mee voor de participatiedoelstelling, die gedefinieerd is voor de groep 20-64 jaar. Voor de houdbaarheidsdoelstelling telt de ontwikkeling van het totale arbeidsaanbod, dus inclusief 65-plussers.

Figuur 2.9 Effect verhoging pensioenleeftijd op participatieprofiel (schematisch)



Bij deze veronderstellingen neemt de werkgelegenheid in het lage scenario toe met 0,9%; dit is inclusief de bijdrage door 65-plussers. De participatie van 20-64 jarigen, gemeten als percentage van het potentiële arbeidsaanbod in deze groep, neemt op de zeer lange termijn toe met 0,4%-punt. De houdbaarheid verbetert met 0,9% BBP. Deze verbetering is een saldo van diverse positieve en negatieve posten waarvan de volgende vier de grootste bijdrage leveren:

1. de besparing op de (netto) AOW-uitkeringen;
2. de extra uitkeringen aan arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand, die langer doorlopen;
3. de verandering van de samenstelling van de besparingen: de gesubsidieerde pensioenbesparingen worden kleiner en de belaste private besparingen die nodig zijn om het inkomensgat in de leeftijd van 65 tot (uiteindelijk) 68 jaar op te vangen, nemen toe;
4. de toename in de werkgelegenheid.

Bij de scenario's met een grotere arbeidsaanbodreactie nemen de participatie in de leeftijdsgroep van 20-64 jarigen en de houdbaarheid sterker toe (zie tabel 2.5).

Tabel 2.5 Effect verhoging pensioenleeftijd op arbeidsaanbod en houdbaarheid

	Oploop uittreedleeftijd in % verhoging pensioenleeftijd, 60-64 jr		
	25	50	75
Toename werkgelegenheid (incl. 65-plus; in %)	0,9	1,6	2,5
Toename arbeidsaanbod van 20-64 jarigen (%-punt potentiële aanbod)	0,4	0,8	1,2
Verbetering houdbaarheid (% BBP)	0,9	1,0	1,2

2.6 Effecten fiscalisering AOW en verhoging arbeidskorting

De Commissie Arbeidsparticipatie vraagt naar de effecten van fiscalisering van de AOW, waarbij de opbrengst deels wordt aangewend voor een hogere arbeidskorting voor oudere werkzame personen. In deze notitie wordt verondersteld dat de fiscalisering van de AOW wordt vormgegeven via een geleidelijke verlaging van de AOW-premie en een gelijktijdige verhoging van het belastingtarief in de eerste en de tweede schijf.²⁶ De AOW wordt in de periode 2011 tot en met 2025 volledig gefiscaliseerd voor mensen die geboren zijn in 1946 of later. De opbrengst van deze fiscalisering voor de periode 2011 tot en met 2025 wordt volledig teruggesluisd via een inkomensafhankelijke arbeidskorting voor oudere werkzame personen. Het budgettaire beslag voor deze korting is constant gedurende deze periode en dus gelijk aan de gemiddelde opbrengst van fiscalisering in 2011 tot en met 2025. Het budgettaire beslag voor deze korting wordt na 2025 op dit niveau gehandhaafd; de resterende opbrengst van fiscalisering komt ten goede aan het EMU-saldo, dus aan verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Volledige fiscalisering in 2009 zou 2,8 mld euro opleveren. Op lange termijn is de opbrengst van fiscalisering 1,6 maal zo groot, vanwege de toename van het aantal 65-plussers. De fiscalisering verloopt echter geleidelijk in 15 jaar en geldt alleen voor 65-plussers die geboren zijn in 1946 of later. Hierdoor is de opbrengst aanvankelijk gering, maar deze loopt gedurende de periode 2011 tot en met 2025 (en daarna) sterk op. De opbrengst van fiscalisering gedurende de eerste 15 jaar bedraagt gemiddeld ongeveer een kwart van de structurele opbrengst, dus zo'n 1,1 mld euro. In 2011 is dit minder, zodat de kosten van de terugsluis aanvankelijk voor de baat uitgaan; volgens het voorstel is dit in 2025 gecompenseerd.

2.6.1 Arbeidsaanbod en verbetering houdbaarheid

De Commissie wil de vormgeving van de arbeidskorting zoveel mogelijk richten op de extensieve (participatie)marge bij de ouderen (keuze wel/niet werken). Leeftijdsgrenzen voor de arbeidskorting zouden hiertoe geleidelijk op moeten schuiven met de oplopende participatie, c.q. de pensioenleeftijd. Het beschikbare modelinstrumentarium is echter te grofmazig²⁷ om de voorgestelde systematiek gedetailleerd te kunnen aansturen. De beleidsmaatregel die de Commissie voor ogen heeft is daarom benaderd door uit te gaan van vaste leeftijdsgrenzen met een oplopende inkomensafhankelijke arbeidskorting van 3% van het belastbaar inkomen voor

²⁶ Er zijn ook alternatieven denkbaar, zoals een verkorting van de lengte van de tweede schijf en eventueel van de eerste schijf. In alle gevallen wordt de AOW gebruteerd, zodat de netto uitkering gelijk blijft.

²⁷ Het GAMMA-model kent geen onderscheid tussen de extensieve en de intensieve marge. Om technische redenen is er op het basispad ook geen participatie van 65-plussers. Ook wordt de participatie in het model gekalibreerd op gemiddelden voor vijfjaarsgroepen en vervolgens lineair geïnterpoleerd. Participatiegraden voor individuele leeftijden binnen deze vijfjaarsgroepen zijn daarom niet (noodzakelijk) realistisch, in het bijzonder niet in de leeftijdsgroep 55-64 jaar waarbinnen de participatie een sterk niet-lineair verloop heeft. Tenslotte kent het model waarmee de berekeningen worden uitgevoerd uitsluitend een uniform belastingtarief over het gehele inkomenstraject (dus geen belastingvrije voeten of heffingskortingen).

60-jarigen, 6% voor 61-jarigen, 9% voor 62-jarigen, 12% voor 63-jarigen en 15% voor werkzame personen van 64 jaar en ouder.²⁸

De gemiddelde tariefsverlaging in de groep 60-64 bedraagt 7%-punt. Op basis van empirische bevindingen leidt dit tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van 60-64 jarigen met 2,4%-punt.²⁹ Het effect van deze maatregel is relatief groter dan het effect van de afschaffing van de VUT, omdat de arbeidskorting voor alle ouderen geldt, terwijl niet iedereen in aanmerking komt voor een vervroegde uitredingsregeling.³⁰ In absolute termen gaat het echter om een bescheiden effect, zeker als het wordt vertaald naar de totale participatiegraad van 20-64-jarigen (+ 0,3%-punt).

Het bovenstaande pakket maatregelen verbetert de houdbaarheid met 0,6% van het BBP. Dit is nagenoeg volledig het gevolg van het directe budgettaire effect van de fiscalisering en de arbeidskorting, die respectievelijk 0,8%-punt bijdragen en 0,2%-punt kosten in termen van houdbaarheid. De werkgelegenheid neemt op termijn licht toe met (afgerond) 0,1%; het effect hiervan op de houdbaarheid valt weg in de afronding. De toename in de werkgelegenheid is een saldo van een stijging van de werkgelegenheid van ouderen (als gevolg van de extra arbeidskorting) en een daling bij personen jonger dan 60 jaar, die het gevolg is van de lastenverzwaring.³¹ Ondanks de kleinere impuls overheerst het eerstgenoemde effect omdat de prijselasticiteit van ouderen groter is dan die van jongeren.

2.6.2 Inkomenseffecten

Directe en volledige fiscalisering van de AOW zonder terugsluis leidt tot sterk negatieve inkomenseffecten. Bij geleidelijke invoering of door compenserende maatregelen, zoals invoering van een heffingskorting voor huishoudens met kleine aanvullende pensioenen, zijn de jaarlijkse inkomenseffecten veel beperkter. Mogelijk vallen deze zelfs min of meer weg tegen de gemiddelde koopkrachtverbetering van 65-plussers in een basispad zonder nader beleid.

Zonder nader beleid verbetert de statische koopkracht van 65-plussers van jaar op jaar enigszins. De AOW is gekoppeld aan het wettelijk minimumloon (WML), dat in principe meestijgt met de cao-lonen. De cao-lonen stijgen gemiddeld genomen sneller dan de prijzen. De reële contractloonstijging is op lange termijn naar verwachting zo'n 1 à 1½% per jaar.³² De aanvullende pensioenen zijn soms gekoppeld aan de lonen en soms aan de prijzen; in een klein deel van de gevallen worden pensioenen op geen enkele wijze geïndexeerd. Hier staat tegenover dat de zorguitgaven komende jaren naar verwachting sneller groeien dan het bruto binnenlands product. Aangezien de premies voor de nieuwe zorgverzekering lastendekkend zijn, zullen deze

²⁸ Aangestuurd door het uniforme tarief op inkomsten uit huidige arbeid met de gemelde percentages te verlagen.

²⁹ Ter controle is met het MIMIC-model het werkgelegenheidseffect bepaald van een hogere arbeidskorting voor 55-64 jarigen met een zelfde budgettaire beslag. Dit geeft een vergelijkbare uitkomst.

³⁰ Zie hiervoor ook tabel 2.1.

³¹ Het aanvullende pensioen wordt minder waard, want zwaarder belast. Werken levert dus minder op in termen van koopkracht op levensloopbasis.

³² Zie M.H.C. Lever, 2005, Reële contractloonstijging op lange termijn, CPB Memorandum 137, www.cpb.nl.

ook zonder nader beleid stijgen. Per saldo resulteert naar verwachting een inkomensverbetering voor 65-plussers in de orde van gemiddeld $\frac{1}{2}\%$ tot $\frac{3}{4}\%$ per jaar.

Bij de fiscalisering worden de tarieven in de eerste en de tweede schijf voor 65-plussers in een periode van 15 jaar verhoogd tot die van 65-minners. De AOW-premie wordt met 1,2%-punt per jaar ($17,9\%/15$) verlaagd en het belastingtarief in de eerste en tweede schijf met 1,2%-punt per jaar verhoogd. De huidige 65-plussers worden door de geleidelijke invoering ontzien.

Gedurende de invoeringsperiode van fiscalisering lopen de inkomenseffecten ten opzichte van het basispad uiteen van 0 voor 65-plussers met alleen AOW tot $-0,8\%$ voor gehuwden en $-0,9\%$ voor alleenstaanden met een aanvullend pensioen van 20 000 euro per jaar (zie tabel 2.6). Voor hogere inkomens is de lastenverzwaring in euro's even groot, maar als percentage van het beschikbaar inkomen kleiner. In combinatie met de koopkrachtverbetering in het basispad resulteert hooguit een kleine koopkrachtdaling voor een beperkt aantal huishoudens.

Van de 600 000 gehuwde/samenwonende 65-plus huishoudens (dus 1,2 mln 65-plussers) hebben bijna 100 000 personen (8%) een bruto-inkomen van meer dan 30 000 euro (dit is ongeveer AOW + 20 000 euro aanvullend pensioen). Deze 100 000 personen zijn bijna allemaal meest-verdienende partners; slechts in een beperkt aantal gevallen ligt ook het inkomen van de minst-verdienende partner boven de grens. Van de ruim 1 mln alleenstaande 65-plussers hebben slechts 70 000 personen (7%) een bruto-inkomen van meer dan 30 000 euro.

Tabel 2.6 Koopkrachteffecten afbouw tariefsverschil 65-plus en 65-min in 15 jaar

Bruto-inkomen per jaar ^a	mutatie in %-punt per jaar	
	Alleenstaanden	Gehuwden/samenwonenden
AOW	0,0	0,1
AOW + 5 000 euro aanvullend pensioen	- 0,4	- 0,3
AOW + 10 000 euro aanvullend pensioen	- 0,7	- 0,5
AOW + 15 000 euro aanvullend pensioen	- 0,9	- 0,7
AOW + 20 000 euro aanvullend pensioen	- 0,9	- 0,8
AOW + 40 000 euro aanvullend pensioen	- 0,7	- 0,7

^a De bruto AOW bedraagt in 2009 ruim 9 000 euro per persoon voor gehuwden en ruim 13 000 euro voor alleenstaanden.

De statische koopkrachtontwikkeling van de huidige generatie ouderen is minder relevant voor de houdbaarheidssommen, die uitgaan van constante publieke arrangementen voor huidige en toekomstige generaties. De pensioenen (eerste en tweede pijler) zijn hierbij welvaartsvast gekoppeld aan de loonontwikkeling. Binnen dit (zeer) lange termijn kader is de koopkrachtontwikkeling van ouderen per definitie gelijk aan die van de werkenden. In de vergrijzingsstudie bedraagt deze 1,7% per jaar.

De inkomenseffecten van fiscalisering van de AOW en de verhoging van de arbeidskorting voor ouderen op lange termijn worden geïllustreerd voor werknemers met een minimumloon

(18 000 euro per jaar), een gemiddeld loon (38 000 euro) en tweemaal gemiddeld (75 000 euro). De additionele arbeidskorting bij doorwerken loopt op van 3% van het inkomen bij 60 jaar tot 15% bij 64 jaar en ouder. Dit levert een voordeel op van 540 à 2250 euro bij 60 jaar, oplopend tot 2700 à 11 250 euro bij 64 jaar en ouder (zie tabel 2.7).³³ De werknemer met een minimuminkomen ontvangt na 65 jaar bij veronderstelling alleen AOW; de werknemers met een gemiddeld respectievelijk tweemaal gemiddeld inkomen ontvangen na 65 jaar bij veronderstelling 26 000 respectievelijk 52 000 euro aan AOW plus aanvullend pensioen. De AOW plus het aanvullende pensioen bedragen voor hen bijna 70% van het eindloon. De AOW, die verschilt voor alleenstaanden en gehuwden, bedraagt gemiddeld zo'n 11 000 euro in 2009. Het aanvullende pensioen bedraagt in deze voorbeelden dus 15 000 respectievelijk 41 000 euro per jaar. De fiscalisering van de AOW wordt over het AOW-gedeelte gecompenseerd via verhoging van de algemene heffingskorting en de bruto AOW. Volledige fiscalisering vermindert zodoende het beschikbaar inkomen met zo'n 2700 euro respectievelijk 3600 euro (17,9% maal 15 000 respectievelijk 20 000 euro; deze 20 000 euro is het verschil tussen de bruto AOW en het einde van de tweede schijf).

Tabel 2.7 Inkomenseffecten fiscalisering AOW en verhoging arbeidskorting ouderen

Veronderstellingen	Euro		
Arbeidsinkomen, bruto per jaar	18 000	38 000	75 000
Pensioeninkomen, bruto per jaar	11 000	26 000	52 000
Beschikbaar inkomen over resterende leven bij pensionering op 60 jaar ^a	175 000	350 000	620 000
Beschikbaar inkomen over resterende leven bij pensionering op 65 jaar ^a	265 000	480 000	835 000
Effect op beschikbaar inkomen per jaar			
60 jaar	540	1140	2250
61 jaar	1080	2280	4500
62 jaar	1620	3420	6750
63 jaar	2160	4560	9000
64 jaar	2700	5700	11250
65-plus	0	- 2700	- 3600
Effect op beschikbaar inkomen over resterende leven			
Arbeidskorting bij doorwerken tot 65 jaar ^a	8 000	16 000	32 000
Fiscalisering AOW ^a	0	- 43 000	- 57 000
Saldo bij doorwerken tot 65 jaar ^a	8 000	- 26 000	- 25 000

^a In contante waarde, bij de discontovoet van de vergrijzingsstudie.

Over de levensloop bezien leidt volledige fiscalisering in de geschetste situatie tot een additionele heffing van circa 43 000 euro bij een aanvullend pensioen van 15 000 euro en van

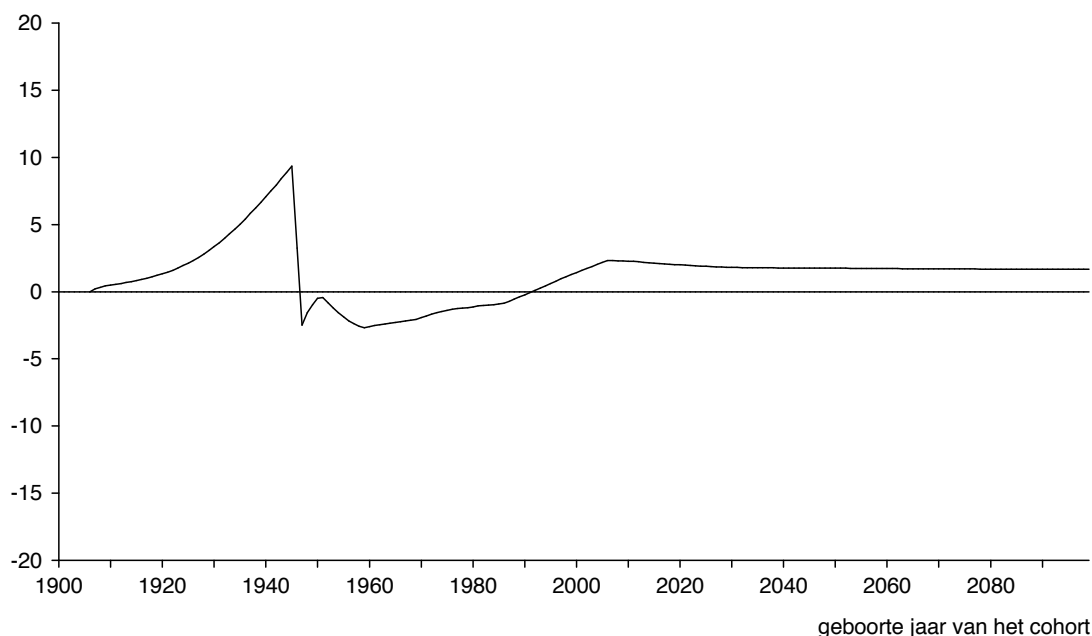
³³ Gemakshalve wordt verondersteld dat bruto en belastbaar inkomen aan elkaar gelijk zijn.

57 000 euro bij een aanvullend pensioen van 20 000 euro of meer. Voor een 60-jarige met een inkomen van 38 000 respectievelijk 76 000 euro en een aanvullend pensioen van 70% van het eindloon is dit 12% respectievelijk 9% van het resterende levensinkomen indien hij/zij stopt met werken op de leeftijd 60 jaar (en dus niet profiteert van de arbeidskorting). Bij doorwerken tot 65 jaar staat hier een additionele arbeidskorting van cumulatief zo'n 16 000 respectievelijk 32 000 euro tegenover. De lastenverzwaring bedraagt in dat geval ruim 6% respectievelijk 3% van het resterende levensinkomen vanaf leeftijd 60. De werknemers met een gemiddeld of tweemaal gemiddeld inkomen kunnen desgewenst het nadelige inkomenseffect van fiscalisering compenseren door een half à twee jaar langer te werken dan eerder beoogd. Het additionele inkomen uit arbeid en de bijbehorende additionele pensioenaanspraken zijn voldoende om de extra heffing boven de AOW-leeftijd te compenseren. Werknemers met een minimuminkomen en zonder aanvullend pensioen ondervinden geen nadeel van de fiscalisering, maar wel het voordeel van de hogere arbeidskorting indien zij doorwerken na 60 jaar.

2.6.3 Welvaartseffecten per cohort

De welvaartseffecten per cohort van dit pakket maatregelen zijn afgebeeld in figuur 2.10. Bij de berekening van de welvaartseffecten wordt de gecreëerde budgettaire ruimte teruggesluisd in de vorm van een verhoging van de overheidsconsumptie, waarvan de baten worden verondersteld voor iedereen gelijk te zijn. De cohorteffecten (verticale as) zijn voor alle generaties terugerekend naar 2006. Ze zijn exclusief de waardering van vrije tijd.

Figuur 2.10 Welvaartseffect van fiscalisering AOW en hogere arbeidskorting per cohort (in duizenden euro's)



Voor de leeftijdsgroepen die zijn geboren voor 1945 blijken de cohorteffecten positief. Deze groep wordt immers niet getroffen door de fiscalisering van de AOW, maar profiteert wel van de hogere overheidsconsumptie die door de fiscalisering mogelijk wordt gemaakt. De leeftijdsgroep die is geboren na 1945 wordt wel geconfronteerd met de fiscalisering van de AOW en dit leidt, ondanks mitigerende werking van de arbeidskorting en de hogere overheidsconsumptie, tot een negatief netto profijt. De cohorten van na 1990 daarentegen profiteren per saldo weer licht van het pakket. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de kleine werkgelegenheidsstijgingen (zie hierboven) die dit pakket maatregelen met zich meebrengt.

2.7 Varianten

In deze paragraaf geven wij een indicatie van de effecten van enkele varianten. Deze effecten zijn niet modelmatig berekend; het betreft daarom inschattingen die gelezen moeten worden als een ‘informed guess’.

2.7.1 Combinatie van verhoging pensioenleeftijd en fiscalisering AOW

Het gecombineerde effect van verhoging van de pensioenleeftijd (zie paragraaf 2.5) en de fiscalisering van de AOW met verhoging van de arbeidskorting (zie paragraaf 2.6) is niet gelijk aan de som van de afzonderlijke maatregelen. De fiscalisering levert minder op wanneer de pensioenleeftijd hoger is.³⁴ De verhoging van de pensioenleeftijd levert daarentegen meer op bij een hogere participatie in de uitgangssituatie.³⁵ De inschatting is dat het eerstgenoemde effect overheerst, zodat de combinatie van beide maatregelen circa 0,1% BBP minder houdbaarheids-winst oplevert dan de som van beide afzonderlijke maatregelen.

2.7.2 Hogere levensverwachting

De uitkomsten in paragraaf 2.5 en 2.6 zijn gebaseerd op de CBS-bevolkingsprognose van 2004, die gehanteerd is in de vergrijzingsstudie. In deze prognose loopt de levensverwachting in de loop van de komende 100 jaar op met 1,5 jaar. In 2006 heeft het CBS een herziene prognose uitgebracht, waarin de levensverwachting belangrijk meer toeneemt. Deze prognose loopt echter slechts tot 2050; dit is te kort voor modelberekeningen. Wel kan een indicatie worden gegeven van het effect van de nieuwe prognose op de uitkomsten van paragraaf 2.5 en 2.6. Een extrapolatie van de nieuwe prognose wijst op een extra stijging van de levensverwachting in de komende 100 jaar met 1,8 jaar in vergelijking met de prognose van 2004. In het geval van de fiscalisering van de AOW en de verhoging arbeidskorting zou dit betekenen dat het houdbaarheidseffect ruim 10% groter wordt, ofwel een kleine 0,1% BBP.

³⁴ De fiscalisering is een lastenverzwaring voor 65-plussers. Opschuiven van deze leeftijd betekent een kleinere grondslag voor deze lastenverzwaring, dus een lagere opbrengst.

³⁵ Dit volgt uit figuur 2.9.

In de scenario's waarin de pensioenleeftijd wordt verhoogd is alleen de verandering relevant die zich voordoet na 2051. Tot 2051 stijgt de pensioenleeftijd met 3 jaar, onafhankelijk van de ontwikkeling van de levensverwachting. In de CBS-bevolkingsprognose van 2004 stijgt de levensverwachting na 2051 nog met 0,5 jaar. Voor de prognose van 2006 kan deze verdere stijging geraamd worden op 1,1 jaar. De totale ophoop van de pensioenleeftijd zou onder de nieuwe bevolkingsprognose 4,1 jaar zijn, waar onder de oude bevolkingsprognose 3,5 jaar is ingezet (zie paragraaf 2.5). Voor de houdbaarheid zou dit een verhoging van de effecten uit tabel 2.5 met circa 15% betekenen. De lage, midden en hoge scenario's zouden dan verbeteringen van de houdbaarheid genereren van respectievelijk 1,0% BBP, 1,2% BBP en 1,4% BBP.

2.7.3 Alternatieve koppeling

De berekeningen in paragraaf 2.5 gaan ervan uit dat de pensioenleeftijd na 2051 gelijk oploopt met de levensverwachting. De Commissie heeft ons ook een variant voorgelegd waarbij de pensioenleeftijd zodanig meeschuift met de levensverwachting dat de verhouding tussen de periode van activiteit op de arbeidsmarkt gedurende de levensloop en inactiviteit daarna gelijk blijft. De levensverwachting van 83,25 voor de 65-jarige (berekend op basis van de CBS-prognose van 2004), de huidige gemiddelde uittreedleeftijd van 59,7 jaar (afgeleid uit de participatiecijfers van ouderen) en de veronderstelde gemiddelde intreedleeftijd van 20 jaar impliceren een verhouding van tweederde actief en eenderde inactief. Indien de regelingen na 2051 in deze variant voor ongeveer tweederde meeschuiven met de levensverwachting, zou de pensioenleeftijd in de komende 100 jaar in totaal met 3,3 jaar (in plaats van 3,5 jaar) worden verhoogd. Het houdbaarheidseffect wordt in dat geval zo'n 5% kleiner. Een indicatie van de houdbaarheidseffecten kan dus worden verkregen door de cijfers in tabel 2.5 te vermenigvuldigen met 0,95. Het lage, midden en hoge scenario zouden dan houdbaarheidsverbeteringen genereren van respectievelijk 0,8% BBP, 1,0% BBP en 1,1% BBP.

3 Participatie laagopgeleiden en actief arbeidsmarktbeleid

In het recente verleden is er veel veranderd in het arbeidsmarktbeleid, wat ook zijn invloed heeft gehad op de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden. De maximale WW-duur is verkort van 5 naar ruim 3 jaar, de monitoring van bijstandsgerechtigden is toegenomen door de WWB, de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsuitkering is beperkt en de uitgaven aan gesubsidieerde arbeid zijn teruggeschroefd. Desalniettemin blijft de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden ver achter bij die van hooggeschoolden en blijven er wellicht mogelijkheden om uitgaven te verschuiven van minder effectieve naar meer effectieve maatregelen in termen van werkgelegenheid en productie. Hieronder besteden we eerst aandacht aan maatregelen die in

eerdere CPB-studies kansrijk zijn gebleken en vervolgens behandelen we kort de bevindingen omtrent actief arbeidsmarktbeleid in het algemeen en re-integratie in het bijzonder.

3.1 Kansrijke beleidsopties

Deze paragraaf geeft een overzicht van de lange termijn effecten van zeven maatregelen, die de participatie bevorderen en (deels) gericht zijn op laaggeschoolden. Deze maatregelen moeten worden gezien als beleidsopties, waaruit een beleidspakket kan worden samengesteld. Het is mogelijk dat door interactie-effecten de ex ante budgettaire impuls en de gedragseffecten (tabel 3.1) verschillen bij een pakket van maatregelen.

Maatregel	Ex ante budgettaire beslag mld euro	Werkgelegenheid in personen	Werkgelegenheid in arbeidsjaren	Houdbaarheids-tekort in % BBP
		mutaties in %		
Inkomensafhankelijke arbeidskorting gefinancierd door generieke lastenverzwaring ^a	0	0,7	0,0	0,0
Loonkostensubsidies voor langdurig werklozen gefinancierd door generieke lastenverzwaring ^b	0	0,1	0,1	0,0
Maximale WW-duur naar 1 jaar ^c	- 0,7	0,4	0,4	0,2
Verlagen WW met 10% ^c	- 0,5	0,4	0,4	0,2
Verlagen WML en bijstand ^c	- 0,4	0,3	0,3	0,2
Verlagen WML ^d	n.a.	0,1	0,1	0,0
Intensiveren sancties WW en bijstand ^d	n.a.	0,1	0,1	0,0

^a De inkomensafhankelijke arbeidskorting wordt opgebouwd tussen 50 en 100% WML, en afgebouwd tussen 150 en 200% WML. De maatregel kost ex ante 2,7 mld euro, dit wordt gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven. Eventuele ex post besparingen lopen in het houdbaarheidstekort.

^b De maatregel kost ex ante 0,4 mld euro gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven. Eventuele ex post besparingen lopen in het houdbaarheidstekort.

^c Zowel de ex ante besparing als de inverteffecten ex post komen ten gunste van het houdbaarheidstekort.

^d De ex post inverteffecten komen ten gunste van het houdbaarheidstekort.

- De arbeidskorting wordt meer inkomensafhankelijk gemaakt. De korting wordt opgebouwd tussen 50% en 100% WML, en afgebouwd tussen 150% en 200% WML. De maatregel kost ex ante 2,7 mld euro, en wordt gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven, eventuele inverteffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Tijdelijke loonkostensubsidies voor langdurig werklozen, conform de VLW. De maatregel kost ex ante 0,4 mld euro en wordt gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven, eventuele inverteffecten lopen in het houdbaarheidstekort.

- De maximale WW-duur wordt beperkt tot 1 jaar. Zowel de ex ante budgettaire besparing als de inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- De WW-uitkeringsvoet wordt verlaagd met 10%. Zowel de ex ante budgettaire besparing als de inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Het WML en de bijstand worden verlaagd met 10%. Zowel de ex ante budgettaire besparing als de inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Alleen het WML wordt verlaagd met 10%. Inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Het sanctiebeleid in de WW en de bijstand wordt aangescherpt. Inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.

Hieronder volgt een korte toelichting per maatregel.

Inkomensafhankelijke arbeidskorting

De arbeidskorting wordt meer gericht op laaggeschoolden. Deze gerichte arbeidskorting leidt per saldo niet tot meer participatie in arbeidsjaren. De stijging van de werkgelegenheid in het opbouwtraject wordt teniet gedaan door de daling van de werkgelegenheid in het afbouwtraject, en het negatieve effect van de generieke verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting om de inkomensafhankelijke arbeidskorting te financieren. Het effect op het houdbaarheidstekort is, afgerond op 1 decimaal, nul.

Tijdelijke loonkostensubsidies voor voormalig langdurig werklozen

Tijdelijke loonkostensubsidies vormen een relatief effectief reïntegratiemiddel voor langdurig werklozen (zie beneden). De maatregel leidt echter tot een beperkte stijging van de werkgelegenheid, omdat de doelgroep beperkt is. Deze variant moet als een maximumvariant worden beschouwd, een verdere verhoging van de loonkostensubsidies leidt met name tot verdringing van zittende werknemers zonder netto werkgelegenheidswinst. Het kleine, positieve effect op het houdbaarheidstekort is afgerond nul.

Beperken maximale WW-duur tot 1 jaar

Bij een verkorting van de maximale duur van de WW-uitkering tot 1 jaar daalt de gemiddelde uitkering van WW-ers met ruim 9%. Werklozen zullen immers eerder terugvallen naar een bijstandsuitkering. De gemiddelde uitkering van langdurig werkloze WW-ers (langer dan 1 jaar) daalt met bijna 40%. De structurele besparing bedraagt ex ante 0,7 mld euro. De werkgelegenheid in zowel personen als arbeidsjaren neemt met 0,4% toe. Het houdbaarheidstekort verbetert met 0,2% BBP. Tegenover deze positieve effecten op participatie en houdbaarheid staat een verlies aan risicodeling.

Verlaging WW-uitkering

Ook een generieke verlaging van de uitkeringsvoet van WW-ers leidt tot meer werkgelegenheid. Bij een 10% lagere WW-uitkering is het effect op de houdbaarheid 0,2% BBP. De risicodeling vermindert.

Verlaging WML én bijstandsuitkering

Een verlaging van het WML én de daaraan gekoppelde bijstand met 10% resulteert in een verbetering van het houdbaarheidstekort met 0,2% BBP. Bij deze variant is ervan uitgegaan dat de budgettaire besparing bij de bijstandsuitkeringen toevalt aan de overheid door het aanpassen van de budgettering naar de gemeenten toe. Ook hier neemt de risicodeling af.

Verlaging WML

Een verlaging van alleen het WML met 10% heeft een beperkt effect op de werkgelegenheid, afgerond is het effect op het houdbaarheidstekort nul. Zonder daling van de bijstand blijft het reserveringsloon van de werkzoekenden een beperkende factor. De risicodeling neemt af.

Intensivering sancties in de WW en de bijstand

Sancties zijn relatief effectief in termen van de stijging in de baanvindkans per euro sanctie, maar op macroniveau is het effect beperkt. De mogelijkheden voor verdere intensivering zijn vermoedelijk beperkt. De lichte stijging in de werkgelegenheid leidt afgerond niet tot een verbetering van het houdbaarheidstekort. Ook bij deze variant is ervan uitgegaan dat de budgettaire besparing bij de bijstandsuitkeringen toevalt aan de overheid door het aanpassen van de budgettering naar de gemeenten toe.

3.2 Actief arbeidsmarktbeleid en re-integratie

De Commissie vraagt in hoeverre actief arbeidsmarktbeleid in het algemeen en 're-integratie' in het bijzonder kunnen bijdragen aan het vergroten van de participatie van laaggeschoolden.

- Uit internationale studies³⁶ komt naar voren dat begeleiding en sanctionering, gerichte loonkostensubsidies en subsidies om een eigen bedrijf te beginnen de kans op werk in de private sector vergroten. De laatste categorie is op macroniveau minder relevant, omdat slechts een kleine groep werklozen in aanmerking komt voor deze subsidies. Het kwantitatieve effect van een intensivering van het sanctie-instrument en gerichte loonkostensubsidies zijn hierboven al besproken in paragraaf 3.1.

³⁶ Voor een recent overzicht en verwijzingen zie J. Kluge, 2006, The effectiveness of European active labor market policies, IZA Discussion Paper 2018, Bonn.

- Andere veelgenoemde beleidsmaatregelen zoals publieke scholing en gesubsidieerde banen verhogen de kans op een reguliere baan niet. Het effect van publieke scholingsprogramma's op de kans op werk en het loon is niet significant. Voor jongeren pakken publieke (post-initiële) scholingsprogramma's vaak verkeerd uit, de kans op werk neemt dan af. Gesubsidieerde arbeid in de collectieve sector beperkt de werkgelegenheid in de private sector. Hoewel gesubsidieerde banen gunstig zijn voor de integratie van kwetsbare groepen, gaan zij ten koste van de totale werkgelegenheid.
- Het CPB concludeerde eerder dat "in de meeste gevallen het maatschappelijk rendement van re-integratie negatief is. ... Alleen voor frictiewerklozen in de WW zien we een batig maatschappelijk rendement terug, hetgeen terug te voeren is op de relatief hoge productiviteit bij aanvaarding van werk".³⁷

3.3 Decentralisatie uitvoering bijstand

Vanaf de invoering van de WWB (1 januari 2004) ervaren gemeenten een financiële prikkel om het aantal bijstandsccliënten terug te dringen. Gemeenten krijgen een budget waaruit de bijstandsuitgaven bekostigd moeten worden. Ze mogen een overschot hierop houden, maar moeten een tekort zelf bijpassen. Gezien de gunstige ervaringen van decentralisatie van de uitvoering van de bijstand valt te overwegen dit ook in andere regelingen toe te passen.

De afgelopen jaren zijn de wijzigingen in de financieringsystematiek van de bijstand (mate van budgetteren, aandeel budgettering volgens verdeelmodel) in de periode 2001-2006 stapsgewijs doorgevoerd. Uit onderzoek van het CPB³⁸ en SEO³⁹ blijkt de invoering van de WWB heeft geleid tot een lager bijstandsvolume, een beperking van de instroom en een vergroting van de uitstroom. Kwalitatieve onderzoeken bevestigen dit beeld. Het effect van de WWB varieert van een ondergrens van 2 à 3% reductie op basis van het CPB-onderzoek, dat een periode betreft waarin de budgettering nog niet geheel was ingevoerd, tot een bovengrens van 16% reductie, een structurele inschatting op basis van SEO-onderzoek. Dit laatste getal bevat waarschijnlijk enige overschatting.

Het CPB heeft aan de hand van bijstandsgegevens van gemeenten over de periode 2001-2004 het effect van de wijzigingen geanalyseerd. Naast wijzigingen in de mate van budgetteren en verdelen op basis van het objectief verdeelmodel wordt rekening gehouden met conjuncturele en demografische ontwikkelingen. SEO heeft in haar onderzoek gebruik gemaakt van microgegevens van bijstandsccliënten over de periode 2000-2006. Het gebruik van microdata biedt de mogelijkheid rekening te houden met duurzaamheid. Nadeel van dit

³⁷ CPB, De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie, CPB Notitie, 6 juli 2007.

³⁸ Zie H. Stegeman en A. van Vuren (2006), Wet Werk en Bijstand: een eerste kwantificering van effecten, CPB Document 120.

³⁹ Zie L.M. Kok, C.M.E. Groot en D. Güler (2007), Kwantitatief effect WWB, evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007, SEO, Amsterdam.

onderzoek is dat het WWB-effect alleen wordt opgehangen aan de (vertraagde) mate waarin het budget bepaald is op basis van het objectief verdeelmodel. Deze variabele geeft niet het volledige effect van de WWB weer, maar alleen van de budgetten die volgens het verdeelmodel worden bepaald. Het effect van de budgetten die op basis van bijstandsuitgaven in het recente verleden worden bepaald heeft SEO niet kunnen vaststellen. Kleine gemeenten vallen hierdoor buiten de analyse. Bij de berekende structurele effecten zijn kanttekeningen te maken, omdat uitgegaan wordt van de gesimuleerde kansen van 2007. Dit is geen conjunctureel neutraal jaar. Het WWB-effect wordt hierdoor overschat.

Kanttekeningen bij de onderzoeken zijn dat de evaluaties kort na invoering van de wet zijn uitgevoerd, de observatieperioden kort zijn en de effecten van ander beleid niet zijn meegenomen. Het is plausibel dat gemeenten enige tijd nodig hebben om zich aan te passen aan een nieuwe systematiek met een grotere eigen verantwoordelijkheid, waardoor de financiële prikkel met enige vertraging tot gedragsverandering leidt. Het effect van de WWB zal in werkelijkheid groter zijn dan de in eerste instantie door het CPB geschatte 2 à 3%, maar kleiner dan de structurele inschatting van SEO van 16%.

4 Participatie van vrouwen en verlaging marginale druk

De arbeidsparticipatie van vrouwen (15-64 jaar) is stormachtig gegroeid van ongeveer 35% 1975 tot rond de 60% nu. Zonder deze groei zou de arbeidsdeelname in 2006 ongeveer 850 000 personen lager zijn uitgevallen. De verwachting is dat de participatie van vrouwen in de toekomst verder zal groeien – zij het in een lager tempo – naar 65% in 2020.⁴⁰

De participatie van vrouwen in personen is inmiddels vergelijkbaar met het EU-gemiddelde. De participatie in uren is echter een stuk lager; in geen enkel ander EU-land wordt zoveel in deeltijd gewerkt. Er blijft ruimte voor beleid om de het arbeidsaanbod van vrouwen verder te verhogen, en dan met name in uren. Vrouwen zijn bovendien een interessante groep voor het beleid vanwege hun relatief hoge arbeidsaanbodelasticiteit.

De participatie en het aantal gewerkte uren kunnen gestimuleerd worden door budgetneutraal of -besparend de marginale druk te verlagen dan wel marginale druk te verschuiven van groepen met een lage aanbodelasticiteit naar groepen met een hoge aanbodelasticiteit. Een budgetneutrale verlaging van de marginale druk kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door lagere LBIB schijftarieven te combineren met een verlaging van de algemene heffingskorting. Een budgetbesparende manier om de marginale druk te verlagen is de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting verder te beperken. De mogelijkheid om lasten te verschuiven van groepen met een hoge aanbodelasticiteit naar groepen met een lage

⁴⁰ Zie CPB, Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen, CPB Notitie, 17 januari 2007.

aanbodelasticiteit is beperkt, doordat de marginale druk voor meest-verdienende partners en alleenverdieners al substantieel hoger is dan die voor minst-verdienende partners en voor niet-werkende partners die toetreden tot de arbeidsmarkt. De recent ingevoerde inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting heeft dit verschil in marginale druk verhoogd. Tabel 4.1 geeft (lange termijn) uitkomsten voor twee beleidsvarianten, die de participatie van met name vrouwen bevorderen.

Tabel 4.1 Effecten op lange termijn van participatiebeleid (deels) gericht op vrouwen

Maatregel	Ex ante budgettair beslag mld euro	Werkgelegenheid in personen mutaties in %	Werkgelegenheid in arbeidsjaren	Houdbaarheidsstekort in % BBP
Afschaffen overdraagbaarheid algemene heffingskorting voor niet-werkende partners met kinderen van 0 tot en met 5 jaar ^a	- 0,4	0,4	0,1	0,1
Verlagen LB/IB tarieven door beperken algemene heffingskorting ^b	0	0,1	0,4	0,1

^a Zowel de ex ante inkomsten door minder overdrachten als de ex post inkomsten door een stijging van de belastingbasis komen ten gunste van het houdbaarheidstekort.

^b De algemene heffingskorting wordt verlaagd met een ex ante budgettair beslag van 2,9 mld euro, hiermee wordt ex ante een daling van de LBIB schijftarieven gefinancierd, ex post lopen de besparingen voor de overheid in het houdbaarheidstekort.

Hieronder volgt een korte toelichting bij deze varianten.

Afschaffen ‘overdraagbaarheid’ heffingskorting voor partners met jonge kinderen

De mogelijkheid om de algemene heffingskorting te verzilveren tegen de heffing van de partner wordt ook voor niet-werkende partners met kinderen tot en met 5 jaar afgeschaft. Hierdoor wordt het aantrekkelijker voor niet-werkende partners om te gaan participeren. De werkgelegenheid in personen stijgt sterk. De werkgelegenheid in arbeidsjaren stijgt minder sterk, omdat het met name een toename van deeltijdbanen betreft. Zowel de ex ante besparing als de inverdieneffecten komen ten goede van het houdbaarheidstekort. De houdbaarheid verbetert met 0,1% BBP.

Verlagen LBIB schijftarieven

De LBIB schijftarieven worden generiek verlaagd, dit wordt ex ante gefinancierd door een verlaging van de algemene heffingskorting. Lagere LBIB schijftarieven stimuleren de arbeidsparticipatie, waarbij het inkomenseffect gemiddeld genomen wegvalt door de daling van de algemene heffingskorting (die geen marginaal effect heeft op de participatiebeslissing). De werkgelegenheid in arbeidsjaren neemt met 0,4% toe. De inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort. Hierdoor verbetert het houdbaarheidstekort met 0,1% BBP.

Bijlage 3

Overzicht van de voorstellen in hoofdstuk 4

Overzicht van de voorstellen in hoofdstuk 4

Zo snel mogelijk meer mensen aan het werk

Voorstel 1: Regionale / lokale samenwerking

Knelpunt: Door werkgevers, de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid en onderwijsinstellingen wordt te weinig samengewerkt. Dit gaat ten koste van 1) een effectieve vraaggerichte reïntegratie, 2) een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, 3) het voorkomen van voortijdige uitval door ziekte en werkloosheid en 4) een effectieve match van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Advies: Verhoog het rendement van reïntegratie door samenwerking op regionaal niveau te stimuleren. Maak daarbij gebruik van de vorming van een landelijke gereedschapskist die de kaders en instrumenten bevat waarmee regionale partijen projecten en initiatieven kunnen starten.

Effect: Een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en een hogere participatie als gevolg van een meer vraaggerichte benadering.

Voorstel 2: Meerjarenafspraken met alle arbeidsmarktrelevante partijen

Knelpunt: Er zijn 900.000 mensen die kunnen en willen werken, maar geen baan krijgen. Er is onvoldoende commitment om deze mensen aan het werk te krijgen. Om voor hen een baan te vinden is de inzet van werkgevers, sociale partners, gemeenten, CWI en UWV nodig en zijn extra maatregelen van het kabinet nodig.

Advies: Maak op regionaal niveau bindende en afrekenbare meerjarenafspraken tussen werkgevers, sociale partners, uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid en onderwijsinstellingen om tot 2016 meer dan 400.000 mensen die willen en kunnen werken aan werk te helpen. Stel een landelijke taskforce in om dit aan te jagen.

Effect: Meer dan 400.000 mensen worden aan werk geholpen en staan niet meer aan de kant.

Voorstel 3: Participatieplicht voor iedereen

Knelpunt: Te veel mensen met een uitkering spannen zich onvoldoende in om een baan te zoeken. Daardoor staan zij langer aan de kant dan nodig is.

Advies: Introductie van een participatieplicht voor alle mensen die een halfjaar een uitkering hebben – maar de WWB per direct – waardoor iedereen kan worden ingeschakeld en niemand aan de kant staat. Mensen bovenaan op de reïntegratieladder kunnen regulier werk verrichten. Voor mensen op de onderste trede van de ladder is sociale activering de eerste doelstelling. Wie niet meedoet, wordt gekort op de uitkering.

Effect:

1. Iedereen participeert: via betaald werk of via sociale activering.
2. De afstand tot de arbeidsmarkt neemt af en de inzetbaarheid wordt groter: de participatiegraad neemt toe.

Voorstel 4: Arbeidsverplichting en bestedingsmogelijkheden werkdeel WWB

Knelpunt: Ontheffing van de arbeidsplicht verzwakt de arbeidsmarktpositie en leidt tot een lagere arbeidsparticipatie.

Advies: Schrap de ontheffing van de arbeidsverplichting voor jonge vrouwen en verbreed de bestedingsmogelijkheden van het W-deel dusdanig dat gemeenten geld kunnen inzetten om de transitie van werk naar werkloosheid te voorkomen (preventie) en om de transitie van de uitkering naar werk te verduurzamen (nazorg).

Effect: Minder herhalingswerkloosheid en een hogere arbeidsparticipatie.

Voorstel 5: Meer bestedingsmogelijkheden werkdeel bijstand

Knelpunt: Gemeenten mogen het werkdeel van het bijstandsbudget alleen aanwenden voor reïntegratie van mensen die al inactief zijn, waardoor het budget onvoldoende gericht kan worden op preventie.

Advies: Verbreed de bestedingsmogelijkheden van het werkdeel van het bijstandsbudget van gemeenten zodanig dat gemeenten dit budget kunnen aanwenden voor duurzame uitstroom uit de WWB enerzijds en voor werknemers die hun baan dreigen te verliezen anderzijds.

Effect: Vanuit de WWB kunnen zo nog meer mensen naar werk geleid worden.

Voorstel 6: Intensivering sancties

Knelpunt: Veel mensen blijven langer aan de kant staan dan nodig is, omdat zij zich onvoldoende inzetten voor het vinden van een baan. Zij worden onvoldoende aangesproken als zij hun reïntegratieverplichtingen niet nakomen.

Advies: Spreek gemeenten en UWV aan op een intensiever en meer stringent gebruik van de mogelijkheid om sancties toe te passen wanneer uitkeringsgerechtigden hun verplichtingen niet nakomen.

Effect: Verhoging van arbeidsparticipatie en vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden, oplopend tot 10.000 mensen extra aan het werk.

Voorstel 7: Drempelloze modellen in de uitvoering

Knelpunt: Het aannemen van werklozen met gebruikmaking van een subsidie kost veel tijd en ergernis, waardoor werkgevers ervan afzien. Werkgevers moeten van het ene loket naar het andere om alles te regelen. Dit weerhoudt werkgevers om met subsidies of andere stimuleringsmaatregelen mensen uit bepaalde doelgroepen in dienst te nemen.

Advies: Introduceer drempelloze formules in de uitvoering, zodat het voor werkgevers veel gemakkelijker wordt om zonder veel formaliteiten gebruik te kunnen maken van de (financiële) ondersteuning voor het in dienst nemen langdurig werklozen. Een één-loketbenadering, die alle formaliteiten uit handen neemt van de werkgever, kan hierbij helpen

Effect: Dit kan ertoe leiden dat werkgevers eerder uitkeringsgerechtigden aannemen, waardoor het aantal inactieven daalt en de participatiegraad stijgt.

Voorstel 8: Inkomensafhankelijke arbeidskorting

Knelpunt: Voor sommige groepen uitkeringsgerechtigden levert betaalde arbeid weinig op, waardoor zij de overstap naar werk niet maken (armoedeval).

Advies: Zet de voorgenomen introductie van een inkomensafhankelijke arbeidskorting door, verhoog de belastingkorting extra en zorg ervoor dat vooral de laagste inkomens hiervan het meeste profiteren. Hierdoor gaat werk voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer lonen.

Effect: Bij inzet van 1 miljard komen 20.000 mensen extra aan het werk. Dit zal vooral gaan om laagopgeleiden, die uitstromen uit inactiviteit naar werk.

Voorstel 9: Tijdelijke loonkostensubsidie

Knelpunt: Laagproductieve werklozen blijven werkloos doordat zij voor werkgevers te duur zijn (productiviteitsval), omdat hun loonkosten te hoog zijn in verhouding tot hun productiviteit.

Advies: Zet de voorgenomen introductie van een tijdelijke loonkostensubsidie voor langdurig werklozen door, zodat werkgevers gestimuleerd worden mensen met een lage productiviteit aan te nemen.

Effect: Meer langdurig werklozen zullen een baan vinden: tezamen met de participatieplicht leidt dit tot 15.000 mensen aan het werk, bij een inzet van 0,6 miljard.

Voorstel 10: Verlaag de drempels voor werkgevers om langdurig werklozen aan te nemen

Knelpunt: Langdurig werklozen vinden moeilijk werk. Werkgevers zien risico's in het in dienst nemen van deze groep vanwege de kosten van ziekte en omdat ze onzeker zijn over het functioneren van deze werknemers.

Advies: Introduceer een no-riskpolis waardoor tijdelijk het risico van ziekte bij het in dienst nemen van langdurig werklozen wordt weggenomen. Maak gebruik van flexibele contracten om de kosten van ontslag tijdelijk te vermijden.

Effect: Hierdoor komen meer langdurig werklozen aan het werk.

Voorstel 11: CAO-afspraken over creatie van (instap)banen voor langdurig werklozen

Knelpunt: Veel te weinig langdurig werklozen stromen uit de uitkering wegens werkhervatting. Door de werkloosheidsduur staat deze groep (te) ver van de arbeidsmarkt.

Advies: Maak CAO-afspraken over het creëren van (instap)banen voor langdurig werklozen en werk deze afspraken uit op bedrijfsniveau. Hierdoor krijgen meer mensen een kans op de arbeidsmarkt.

Effect: Werkervaring geeft meer kans op een reguliere baan.

Voorstel 12: Afsplitsing van functies, taaksplitsing

Knelpunt: Er is een (kwalitatief) tekort aan banen voor werkzoekenden met een lage opleiding. Hierdoor is de werkloosheid onder deze groep hoger dan onder groepen met een hogere opleiding. Door afsplitsing van eenvoudige taken van meer complexe functies neemt de vraag naar lager opgeleiden toe. Deze groep heeft wel scholing nodig om goed te kunnen functioneren.

Advies: Werkgevers splitsen taken van meer complexe functies af en sociale partners maken hierover CAO-afspraken.

Effect:

- Vergroot de werkgelegenheid en verhoogt de arbeidsparticipatie.
- Middelbaar en hoger opgeleiden kunnen zich concentreren op de complexere taken.

Voorstel 13: Laagste CAO-loonschalen en wettelijk minimumloon (WML)

Knelpunt: Doordat de laagste CAO-lonen voor volwassenen gemiddeld 6% boven het wettelijk minimumloon liggen en voor jongeren zelfs 15% tot 20%, kan het WM(J)L niet meer worden toegepast, waardoor laagproductieve werklozen uit de markt worden geprijsd.

Advies: Laat de laagste CAO-loonschalen ook daadwerkelijk starten bij het wettelijk minimum(jeugd)loon.

Effect: Vermindert de jeugdwerkloosheid en verhoogt arbeidsparticipatie van jongeren en het wordt voor werkgevers aantrekkelijker om mensen met een lage productiviteit in dienst te nemen.

Voorstel 14: Overdraagbaarheid algemene heffingskorting

Knelpunt: Deeltijders met een (behoorlijk) verdienende partner breiden hun werkweek niet uit omdat dit financieel niet loont (deeltijdersval): door de stijging van het inkomen kan geen beroep meer worden gedaan op inkomensafhankelijke regelingen (huurtoeslag, kinderopvangtoeslag).

Advies: Zet de voorgenomen afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting vanaf 1-1-2009 door, en zie daarbij af van voorgenomen uitzonderingen voor bepaalde groepen.

Effect: Zonder toepassing van uitzonderingen zorgt de afbouw er maximaal voor dat de overstap naar werk voor niet-werkende partners financieel aantrekkelijker wordt, waardoor meer mensen zich op de arbeidsmarkt aanbieden, met als resultaat een hogere participatiegraad. Het schrappen van de uitzonderingen leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie met 30.000 personen, terwijl het 0,4 miljard oplevert.

Voorstel 15: Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Knelpunt: Voor veel vrouwen is het financieel niet lonend om te gaan werken (armoedeval) of hun werkweek uit te breiden (deeltijdersval): door de stijging van het inkomen kan geen beroep meer worden gedaan op inkomensafhankelijke regelingen (huurtoeslag, kinderopvangtoeslag).

Advies: Zet de voorgenomen introductie van een inkomensafhankelijke combinatiekorting voor gezinnen met kinderen door, verhoog de belastingkorting extra en bouw deze uit naar gezinnen zonder kinderen. Hierdoor gaat werk voor alle vrouwen veel meer lonen.

Effect:

- De arbeidsparticipatie van vrouwen en de totale arbeidsparticipatie in jaren, zal stijgen met 10.000, bij een inzet van 0,33 miljard.
- De inkomensafhankelijke combinatiekorting bevordert de emancipatie van vrouwen en hun mogelijkheden tot zelfontplooiing.

Voorstel 16: Kinderopvangtoeslag afhankelijk van één partnerinkomen

Knelpunt: Negatieve financiële prikkel die participatiebelemmerend werkt. De (hoogte van de) kinderopvangtoeslag is afhankelijk van het verzamelinkomen van het hele huishouden. Hoe hoger het (gezamenlijke) inkomen, hoe lager de toeslag. Voor de minst verdienende partner met een kleine baan loont het niet altijd meer uren te werken, omdat een deel van de extra inkomsten wordt gekort op de kinderopvangtoeslag.

Advies: Zorg ervoor dat de kinderopvangtoeslag afhankelijk is van uitsluitend het inkomen van de meest verdienende partner.

Effect: Het wordt aantrekkelijker voor de minst verdienende partner om meer uren te gaan werken.

Voorstel 17: Markt voor persoonlijke dienstverlening

Knelpunt: Door een beroep te doen op persoonlijke dienstverlening kunnen mensen meer uren werken, terwijl een nieuwe markt ontstaat voor laagopgeleiden. Door onbekendheid met de regeling 'Dienstverlening aan huis' wordt hiervan onvoldoende gebruikgemaakt.

Advies: Geef via een publiciteitscampagne meer bekendheid aan de bestaande regeling 'Dienstverlening aan huis', die het mogelijk maakt om met weinig plichtplegingen persoonlijke dienstverlening in te kopen, zoals schoonmaken, tuinklusjes en oppas.

Effect: Meer mensen kunnen hun uren uitbreiden en er ontstaat nieuwe werkgelegenheid voor laagopgeleiden.

Voorstel 18: Meer brede scholen

Knelpunt: Veel vrouwen moeten in deeltijd werken omdat de openingsuren van scholen en kinderopvangvoorzieningen niet aansluiten op de werktijden van de ouders. Het betreft voor-, tussen- en naschoolse opvang, kinderopvang en Voor- en Vroegschoolse Educatie.

Advies: Breid het aantal brede scholen veel fors uit dan voorgenomen, zodat een landelijke dekking wordt gerealiseerd en stel de scholen open van 7.00 uur tot 19.00 uur.

Effect: Doordat werk gemakkelijker is te combineren met zorg, zullen met name meer vrouwen meer uren gaan werken.

Voorstel 19: Flexibele werktijden, flexibele roosters, etc.

Knelpunt: Vrouwen hebben vaak weinig keuze dan in deeltijd te werken, omdat de werktijden in bedrijven niet binnen de schooltijden passen. Als ouders hun werk en zorgactiviteiten wel goed op elkaar kunnen afstemmen, zullen zij zeer waarschijnlijk meer uren gaan werken.

Advies: Voer een gezinsvriendelijk beleid. Bied flexibele werktijden, flexibele roosters, telewerk (sociale innovatie) aan, bijvoorbeeld door introductie van een bedrijfstijd van 72 uur per week.

Effect: Hogere arbeidsparticipatie (van vooral vrouwen).

Voorstel 20: Doorwerkbonus

Knelpunt: De participatiegraad van ouderen in de leeftijd van 60 tot 64 jaar is dramatisch laag omdat zij ruim voor hun vijftenzestigste uittreden.

Advies: Verhoog de arbeidskorting substantieel voor 60-plussers of introduceer een forse bonus als beloning voor langer doorwerken, uit te keren op de 65e verjaardag.

Effect: Doordat het voor ouderen financieel aantrekkelijker wordt om te blijven werken, neemt het aantal werkende ouderen toe: bij een inzet van 1,1 miljard met 30.000 ouderen.

Voorstel 21: Premievrijstelling voor ouderen

Knelpunt: Werkgevers krijgen een premievrijstelling WW en WIA voor oudere werknemers. Deze vrijstelling is niet effectief en duur, omdat deze niet alleen gericht is op het in dienst nemen van ouderen, maar ook op het in dienst hebben. Hierdoor ontstaat een dead weight loss. Door de premievrijstelling toe te passen op het in dienst nemen van werkloze ouderen, wordt de regeling effectiever ingezet en zijn de budgettaire lasten veel lager. Hierdoor is een hogere premievrijstelling voor het in dienst nemen van werkloze ouderen mogelijk.

Advies: Verhoog de premievrijstelling voor socialezekerheidspremies (WW en WIA) voor ouderen en sta de vrijstelling alleen toe als werkgevers werkloze ouderen in dienst nemen.

Effect: Effectievere inzet van budgettaire middelen en meer oudere werklozen zullen worden aangenomen.

Voorstel 22: Levensloopregeling ook inzetten na 65 jaar

Knelpunt: De huidige levensloopregeling stimuleert vervroegde uittreding, terwijl we juist willen dat ouderen langer doorwerken. Dit komt door de vereiste dat het gespaarde tegoed voor het 65ste jaar opgemaakt moet zijn.

Advies: Maak het mogelijk dat opgespaarde levenstegoeden ook ingezet kunnen worden na 65 jaar.

Effect: Meer ouderen zullen kiezen voor langer doorwerken, omdat ze niet meer gedwongen zijn het levenslooptegoed voor 65 jaar op te nemen.

Voorstel 23: Loopbaanbewust personeelsbeleid

Knelpunt: Ouderen vallen eerder uit en hun inzetbaarheid wordt niet op peil gehouden, omdat een loopbaanbewust beleid in de meeste bedrijven ontbreekt. Doorgaans is sprake van een personeelsbeleid dat niet inspelt op de veranderende wensen van werknemers in hun levensloop.

Advies: Voer een leeftijds- en loopbaanbewust personeelsbeleid in, waarmee beter ingespeeld wordt op de veranderende wensen van werknemers, afhankelijk van hun levensfase, waardoor werknemers fitter en gezonder blijven en gemotiveerder om zich aan het bedrijf te binden.

Effect: Ouderen kunnen langer voor het bedrijf behouden blijven, zodat de participatiegraad van ouderen verder zal stijgen.

Voorstel 24: Ontzietmaatregelen en anciënniteit

Knelpunt: Anciënniteit en ontzietmaatregelen (zoals extra vrije dagen voor oudere werknemers) maken ouderen duur, waardoor zij niet meer aan werk komen na ontslag.

Advies: Geef invulling aan de afspraken uit de Participatietop om ontzietmaatregelen, die de loonkosten van ouderen verhogen, om te zetten in maatregelen die het voor ouderen mogelijk maken langer door te werken.

Effect: Ouderen zullen meer aan de slag komen en blijven, omdat de loonkosten van ouderen dalen.

Voorstel 25: Geleidelijke afbouw carrière en deeltijdpensioen

Knelpunt: Veel ouderen verlaten ruim voor hun 65ste het arbeidsproces, omdat zij alleen maar de keuze krijgen om volledig te blijven werken of volledig te stoppen.

Advies: Benut de mogelijkheden voor geleidelijke afbouw van de werkduur van ouderen (deeltijdpensioen of fasegewijze arbeidsduurverkorting op basis van de Wet aanpassing arbeidsduur), zodat ouderen (in deeltijd) kunnen blijven doorwerken in plaats van dat hen slechts twee keuzes worden voorgelegd: volledig doorwerken of volledig stoppen.

Effect: Ouderen werken langer door, waardoor hun participatiegraad stijgt.

Voorstel 26: Praktijkcomponenten VMBO

Knelpunt: Er is een hoge voortijdige schooluitval doordat het onderwijs onvoldoende inspelt op jongeren die liever en beter met hun handen werken. Deze jongeren hebben behoefte aan praktijkcomponenten binnen de studie die aansluiten bij waar het bedrijfsleven om vraagt, maar het onderwijs voorziet hierin onvoldoende.

Advies: Creëer een intensieve samenwerking tussen VMBO en bedrijfsleven, zodat leren in de praktijk weer terugkomt. Creëer binnen het VMBO een intersectorale leerweg, en vakschoolvarianten voor tekortsectoren. Label de praktijkschool voor leerlingen met leermoeilijkheden en leeraversie positief en faciliteer praktijkonderwijs aan achterstandsleerlingen, bijvoorbeeld via een gewichtenregeling.

Effect: Als leerlingen hun keuzemoment kunnen bepalen en leren wat in de praktijk nodig is, zullen zij sneller werk vinden dat aansluit bij hun wensen. Dit leidt bovendien tot minder voortijdige schooluitval.

Voorstel 27: Inserviceopleidingen nieuwe stijl

Knelpunt: Kwalitatieve mismatch van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt doordat het onderwijs niet goed aansluit bij de wensen vanuit de praktijk. Hierdoor zijn er zowel openstaande vacatures als werkloosheid.

Advies: Introduceer inserviceopleidingen nieuwe stijl door versterking van de samenwerking tussen ROC's en bedrijfsleven (bijvoorbeeld de zorgsector) en door inzet van instructeurs vanuit het bedrijfsleven op de scholen.

Effect: Betere aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, dus betere allocatie van de arbeidsmarkt, resulterend in minder mismatches op de arbeidsmarkt.

Voorstel 28: Werkervaringsplaatsen, duale trajecten

Knelpunt: Nog te weinig mensen krijgen de kans al werkend te leren, waardoor zij werkloos blijven. Een werkervaringsplaats of duaal traject kan een mooie opstap richting een vaste baan zijn.

Advies: Benut de werksituatie als uitgangspunt voor tweedekansers door middel van werkplekgebonden, flexibele leervarianten. Creëer daartoe extra werkervaringsplaatsen, met name voor werklozen, en maak hierover afspraken in CAO's. Zet bij ROC's een flexibele (modulaire) beroepsbegeleidende leerweg (BBL) op. Bevorder samenwerking tussen publieke en private aanbieders (waaronder de brancheopleidingen).

Effect: Hierdoor zullen meer mensen in staat worden gesteld om al werkend te leren en zo een plek te verwerven op de arbeidsmarkt.

Voorstel 29: Professionaliseringslag onderwijs

Knelpunt: De onderwijssector slaagt er niet in voldoende goed gekwalificeerd personeel te blijven aantrekken en te behouden, mede doordat het ontbreekt aan aandacht voor een professioneel HRM-beleid en kwaliteitsbeleid. Bovendien zijn er maar beperkte mogelijkheden om te differentiëren in beloning.

Advies: Realiseer, een professionaliseringslag in de onderwijssector. Betere beloning, van leraren en een modern HRM-beleid en kwaliteitsbeleid zijn daarvan essentiële onderdelen. Zie ook het actieplan LeerKracht van de Commissie Leraren.

Effect: Door meer aandacht voor professionaliteit in het onderwijs, en waardering en beloning van docenten neemt de kwaliteit van het onderwijs toe.

Voorstel 30: Voorzieningen voor voor- en vroegschoolse educatie

Knelpunt: Achterstand van kinderen op zeer jonge leeftijd, wat doorwerkt op latere leeftijd. Jonge kinderen met achterstanden hebben een grotere kans om op latere leeftijd risicoleerlingen te worden, voortijdig de school te verlaten of langdurig werkloos te worden.

Advies: Versterk en professionaliseer voorzieningen voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en breng deze onder in brede scholen die open zijn van 7.00 uur tot 19.00 uur.

Effect: Door achterstanden tijdig te repareren zullen deze kinderen veel beter meekomen op school en op de arbeidsmarkt. Bovendien kunnen de moeders werken, terwijl de kinderen bij de educatie zijn.

Voorstel 31: Leer- of participatieplicht

Knelpunt: Niet werken en geen maatschappelijke activering leidt tot sociaal isolement. Taalachterstand en het ontbreken van een startkwalificatie vormen een drempel om te participeren.

Advies: Zorg dat iedereen Nederlands leert via een leerplicht, participatieplicht of betaald werk en beleg dit met sancties ingeval mensen zich onttrekken aan deze verplichting.

Effect: Betere integratie allochtonen, minder sociaal isolement en meer kans op een baan.

Voorstel 32: Fiscale scholingsaftrek

Knelpunt: Vooral laagopgeleiden doen weinig aan onderwijs, terwijl zij dit het meeste nodig hebben.

Advies: Verlaag de drempel voor de fiscale scholingsaftrek, zodat mensen een groter deel van hun scholingsuitgaven kunnen aftrekken (invoering mogelijk in 2010).

Effect: Grotere deelname aan scholing en dat bevordert de inzetbaarheid.

Voorstel 33: Extra investeringen in loopbaanoriëntatie en -begeleiding

Knelpunt: Hoge voortijdige schooluitval en veel jongeren die van studie wisselen. Een belangrijke oorzaak hiervan is een verkeerde studiekeuze. Het onderwijsstelsel informeert jongeren onvoldoende over de inhoud en arbeidsmarktkansen van studies.

Advies: Introduceer bindende studieadviezen door scholen en zorg ervoor dat zij meer investeren in een goede en structurele loopbaanoriëntatie en loopbaanbegeleiding van leerlingen.

Effect: Een betere studiekeuze leidt tot minder voortijdige schooluitval en minder jongeren die switchen van studie. Dit levert maatschappelijke baten op.

Voorstel 34: Doorlopende leerlijnen VMBO-MBO

Knelpunt: Hoge voortijdige schooluitval bij de doorstroom van VMBO naar MBO. Het VMBO en MBO sluiten dus niet goed op elkaar aan.

Advies: Creëer doorlopende leerlijnen van VMBO naar MBO.

Effect: Vermindert voortijdige schooluitval.

Voorstel 35: Centrale standaarden examens in MBO

Knelpunt: De kwaliteit van sommige scholen is onvoldoende, waardoor het diploma van jongeren op die scholen minder waard is dan dat van hun leeftijdsgenoten op andere scholen.

Advies: Voer centrale standaarden in voor examinering in het MBO, zodat de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd.

Effect: Scholen worden gestimuleerd beter onderwijs aan te bieden, waardoor het diploma van leerlingen vergelijkbaar wordt.

Voorstel 36: Open bestel en publiek-private samenwerking

Knelpunt: Arbeidsmarkt en onderwijs sluiten onvoldoende op elkaar aan, door onvoldoende samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het regionale en sectorale bedrijfsleven.

Advies: Introduceer een open bestel voor het beroepsonderwijs, met ruimte voor (publiek-)private initiatieven en bekostiging op basis van diploma's en arbeidsmarktkansen van de opleidingen. Centrale examinering waarborgt het kwaliteitsniveau. Hierdoor worden scholen gestimuleerd hun onderwijs aan te laten sluiten bij wat nodig is op de arbeidsmarkt. Bevorder publiek-private samenwerking en een level playing field voor onderwijsinstellingen.

Effect:

1. Betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.
2. Meer (en eerlijkere) concurrentie tussen onderwijsinstellingen, resulterend in een betere kwaliteit van het onderwijs, meer mogelijkheden voor maatwerk en een effectieve inzet van financiële middelen.
3. Door ook bedrijfsscholen toe te laten tot het bestel en te bekostigen op output ontstaat een prikkel om groenpluk te voorkomen. Indien een leerling het diploma niet haalt, loopt het bedrijf immers (een deel van de) bekostiging mis.

Voorstel 37: Topwetenschappelijk beroepsonderwijs

Knelpunt: Door onvoldoende investeringen in topwetenschappelijk onderwijs dreigen we in internationaal perspectief achterop te raken.

Advies: Extra investeringen in topwetenschappelijk onderwijs.

Effect: Zorgt ervoor dat de beste Nederlandse en buitenlandse studenten in Nederland blijven of gaan sturen. Zij zullen daardoor ook vaker in Nederland gaan werken.

Voorstel 38: Samenwerking loopbaancentra en LWI's

Knelpunt: Loopbaanadviezen zijn nog onvoldoende; mede door de versnippering van voorzieningen: loopbaancentra zijn over het hele land verdeeld.

Advies: Zorg voor een intensieve samenwerking tussen loopbaancentra en de uitvoerders sociale zekerheid (LWI), zodat loopbaanadviezen en reïntegratie op elkaar aansluiten.

Effect: Werkzoekenden komen terecht op de plekken die echt bij hen passen en die voor hen de meeste perspectieven bieden.

Voorstel 39: Digitaal e-portfolio

Knelpunt: Mensen worden verkeerd beoordeeld (bij sollicitaties bijvoorbeeld), omdat al hun werkervaring bij velen niet vertaald is in diploma's en certificaten. Hierdoor worden hun talenten onvoldoende benut.

Advies: Introduceer voor iedereen binnen de beroepsbevolking een digitaal e-portfolio (elektronisch overzicht van competenties, diploma's, ervaring en EVC-certificaten). Hierdoor ontstaat meer inzicht in de eigen positie op de arbeidsmarkt en daarmee ook op baanmogelijkheden en de noodzaak van verdere training.

Effect: Meer inzicht in de eigen positie op de arbeidsmarkt en daarmee ook op baanmogelijkheden en de noodzaak van verdere training. Dit leidt tot een hogere inzetbaarheid van de beroepsbevolking en zo tot meer baankansen en een hogere productiviteit.

Voorstel 40: Groenpluk

Knelpunt: Hogere kans op (herhalings)werkloosheid, omdat jongeren die door werkgevers van school worden geplukt (groenpluk) geen startkwalificatie hebben.

Advies: Verplicht werkgevers jongeren die zij van de markt hebben geplukt (groenpluk) cursussen aan te bieden, zodat zij alsnog hun startkwalificatie kunnen behalen.

Effect: De arbeidsmarktpositie van betrokkenen verbetert, waardoor zij minder vaak werkloos zullen worden en meer doorgroeimogelijkheden krijgen. Een hoger opleidingsniveau gaat gepaard met beter presteren (hogere productiviteit).

Voorstel 41: Periodieke verkenning competenties

Knelpunt: Weinig stimulans aanwezig voor mensen om in hun competenties en vaardigheden te investeren.

Advies: Neem in CAO's het recht op tot periodieke verkenning van verworven competenties en het recht op EVC-toetsing. Introduceer op grote schaal talentverkenning en EVC-procedures en gebruik daarbij de mogelijkheden van het e-portfolio. Maak daarbij dwingende afspraken over een inspanningsverplichting voor werknemers om zich te scholen. Werknemers zullen daardoor meer investeren in hun inzetbaarheid.

Effect: Werknemers zullen meer investeren in hun inzetbaarheid, waardoor zij beter kunnen blijven functioneren.

Voorstel 42: Trekkingsrechten werknemers op middelen uit O&O-fondsen

Knelpunt: Werknemers worden nog te weinig geschoold, terwijl de upgrading van de economie en hun eigen werkzekerheid dit wel noodzakelijk maakt.

Advies: Voer individuele trekkingsrechten op middelen uit O&O-fondsen in.

Effect: Werknemers krijgen hiermee de beschikking over een eigen opleidingsbudget, waarmee zij hun inzetbaarheid gedurende de loopbaan kunnen verhogen.

