

Wat te doen met de werklust van 2,1 miljoen?

De economie groeit weer, maar de werkloosheid neemt nauwelijks af. Het is tijd voor een herbezinning op het werkgelegenheidsbeleid en een herwaardering van de publieke sector.

MIRJAM DE RIJK

Economisch publicist, oud-partijvoorzitter van GroenLinks & wethouder in Utrecht

De Nederlandsche Bank (DNB) bracht eind februari een opmerkelijk persbericht uit. De werkloosheid in Nederland is 3,5 keer zo hoog als de pakweg 600.000 mensen waar het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over spreekt. Volgens DNB hebben maar liefst 2,1 miljoen mensen in Nederland gebrek aan werk. Het cijfer van het CBS is gebaseerd op een uiterst stringente definitie van werkloosheid: je telt alleen mee als 'werkloos' als je geen enkel uur werkt, regelmatig solliciteert én per direct beschikbaar bent.

De werkelijke vraag naar werk is veel groter, stelt De Nederlandsche Bank. DNB telt ook degenen mee die 'ontmoedigd' zijn en daarom niet solliciteren, evenals mensen die vrijwilligerswerk doen en daardoor niet meteen beschikbaar zijn maar dolgraag betaald zouden willen werken, afgestudeerden die bij gebrek aan een betaalde baan een 'stageplaats' accepteren, en tot slot zzp'ers en oproepkrachten die te weinig werk hebben om van te kunnen leven.

Groei en arbeidsproductiviteit

Ruim twee miljoen mensen die werklozer zijn dan ze willen, dat is een pittige klus voor het kabinet, en Lodewijk Asscher in het bijzonder.

Zeker nu blijkt dat de werkloosheid niet noemenswaardig daalt, terwijl de economische groei wel aantrekt. Dat economische groei werkloosheid niet oplost is overigens geen nieuw gegeven. Grosso modo gaan economische groei en toename van de arbeidsproductiviteit namelijk gelijk op: er wordt steeds meer geproduceerd met minder mensen. Het bruto binnenlands product (bbp) was eind 2015 weer op hetzelfde niveau als vlak voor de financiële crisis van 2008, maar als je het totaal aantal gewerkte uren in Nederland bij elkaar optelt zijn er nu 200.000 fulltime arbeidsplaatsen minder nodig.

Dat economische groei en toename van de arbeidsproductiviteit ongeveer gelijk opgaan, blijkt ook als je de cijfers over een langere periode bekijkt. Over economische groei had Nederland de afgelopen 45 jaar gemiddeld genomen niet te klagen, maar de werkgelegenheid is, gecorrigeerd voor het aantal inwoners, niet toegenomen. Het aantal gewerkte uren per Nederlander is op dit moment ongeveer even hoog als in 1970, terwijl er per inwoner ruim twee keer zoveel geproduceerd wordt. Economische groei zorgt er dus hoogstens voor dat de werkgelegenheid niet afneemt, maar een toename moet je er niet van verwachten. Toch

is het volgens het kabinet de belangrijkste pijler van het werkloosheidsbeleid: stimuleer economische groei, dan komt het met de werkloosheid wel goed.

Recept lage lonen uitgewerkt

De tweede pijler, en dat al decennialang, is het laag houden van de prijs van arbeid. De veronderstelling daarachter is dat de prijs van arbeid de vraag naar arbeid bepaalt. Maar ook die pijler blijkt steeds meer op drijfzand te rusten. Sinds begin jaren tachtig is loonmatiging en het beperken van de lasten op arbeid (oftewel minder premies en belasting) voor veel politieke partijen en de vakbeweging hét middel om de werkloosheid te bestrijden. Het leverde mooie rapportcijfers op van Centraal Planbureau (CPB), dat de effecten van de verkiezingsprogramma's doorrekent.

Maar inmiddels wordt steeds duidelijker dat lage loonkosten de automatisering en robotisering niet buiten de deur kunnen houden: een zelfscan-kassa is nu eenmaal nóg goedkoper dan een zeventienjarige caissière à € 3,44 bruto per uur. Werkgevers, zeker de grotere, blijken bovendien vaak heel andere motieven te hebben om wel of geen mensen in dienst te nemen dan een loonkostenverschil van bijvoorbeeld € 100 in de maand.

Bij het CPB scoort loonmatiging nog steeds goed, maar het planbureau heeft zijn modellen wel aangepast als het gaat om het effect van lastenverlichting op arbeid. Dat levert volgens het planbureau nauwelijks werk op. Exit lastenverlichting als 'banenmotor'. Tot groot verdriet van het kabinet schatte het CPB dat de belastingverlichting van € 5 mrd van 1 januari jongstleden slechts tot 35.000 banen leidt, en pas op langere termijn. Zo'n lastenverlichtingsbaan kost dus € 143.000 per jaar.¹

Op het eerste gezicht lijkt het slecht nieuws dat loonmatiging en lastenverlichting op arbeid geen panacee zijn tegen werkloosheid. Maar links Nederland zou er blij mee moeten zijn. Als loonmatiging werkgelegenheid oplevert, is het immers altijd kiezen tussen twee

kwaden: de lonen laag houden of de werkloosheid op laten lopen. 'Loonmatiging ten bate van werk' werd de afgelopen jaren steeds meer een goed excuus om de lonen laag te houden ten gunste van de winst van bedrijven — de verhouding tussen het deel van de opbrengst dat naar arbeid gaat en het deel dat naar kapitaalverschaffers gaat, verschuift ten bate van de laatsten. Door de loonmatiging zijn de caolonen sinds begin jaren tachtig nauwelijks gestegen.

Het laag houden van de lonen bijt zichzelf bovendien in de staart: de Nederlandse economie is voor 70% afhankelijk van de binnenlandse vraag, en die binnenlandse vraag stokt als mensen weinig te besteden hebben. Lage

Met het blijven hameren op loonmatiging bijten we ons in de staart

lonen remmen dan juist de werkgelegenheid. Ook veel werkgevers zien inmiddels dat de vraag naar producten en diensten juist toe kan nemen als mensen meer te besteden hebben.

De andere loot aan dezelfde stam — lastenverlichting op arbeid — lijkt op het eerste gezicht misschien goed te passen bij een progressieve agenda, maar pakt in de praktijk anders uit. Lastenverlichting op arbeid leidt immers maar al te snel tot bezuinigingen op de publieke sector. Dat hóéft weliswaar niet, want het verlagen van premies en belastingen op arbeid kan ook gepaard gaan met lastenverhoging op winst, vermogen en milieuvervuiling. Maar in de praktijk is de belasting op winst en vermogen de afgelopen decennia juist sterk verlaagd. En dan betekent lastenverlichting op arbeid dat er minder geld is voor de publieke sector en de publieke zaak. Om € 5 mrd te kunnen besteden aan belastingverlaging heeft het kabinet eerst fors bezuinigd, wat

alleen al in de zorg de afgelopen jaren 65.000 banen heeft gekost.

Kortom, het maakt het uitdenken van werkgelegenheidsbeleid er misschien niet eenvoudiger op, maar uiteindelijk is het winst dat loonmatiging en lastenverlichting op arbeid geen zoden aan de dijk zetten.

Geen tekort aan arbeidskrachten

De derde belangrijke pijler in het denken over werk en werkloosheid, naast het geloof in economische groei en lage arbeidskosten, is de angst voor een tekort aan arbeidskrachten. Een angst die onmogelijk op de werkelijkheid gestoeld kan zijn, want gedurende 38 van de afgelopen 45 jaar was de officiële werkloosheid 4% of hoger en met de huidige omvang van de beroepsbevolking hebben we het dan over maar liefst 360.000 mensen.

In 2008 voorspelde een door de regering ingestelde commissie onder leiding van TNT-baas Peter Bakker nog dat we in 2015 een tekort van 350.000 mensen zouden hebben. De commissie zat er bijna een miljoen naast, en dat kan niet louter komen door de financiële en economische crisis.

De premisse van een dreigend tekort aan arbeidskrachten is allesbepalend voor het re-integratiebeleid: iedereen die geen werk heeft moet 'fit' en beschikbaar gehouden worden voor het moment dat het alle hens aan dek is. Uitkeringsgerechtigden mogen vaak geen vrijwilligerswerk doen, omdat ze daardoor niet onmiddellijk beschikbaar zijn voor betaald werk. Het dreigende tekort aan arbeidskrachten was ook een van de argumenten om de AOW-leeftijd te verhogen. Het banenplan van 600 miljoen van minister Asscher is eveneens gericht op het begeleiden en scholen van werklozen, niet op extra banen.

Een tekort aan arbeidskrachten wordt door de verdergaande automatisering en door de internationale arbeidsmobiliteit echter steeds minder waarschijnlijk. Volgens een onderzoek van Deloitte verdwijnen er de komende tien jaar in Nederland waarschijnlijk twee à drie

miljoen banen. De WRR is in de verkenning *De robots de baas* van afgelopen december minder uitgesproken, maar sluit het verdwijnen van miljoenen banen zeker niet uit.²

Drijfzand

De drie belangrijkste pijlers onder het huidige werkgelegenheidsdenken blijken dus op drijfzand te steunen, terwijl 2,1 miljoen mensen verlegen zitten om (meer) werk. Wat te doen?

Volgens sommige mensen is een basisinkomen de oplossing. Hetzij omdat ze het een zegen vinden als mensen niet meer hoeven te werken voor geld, hetzij als middel om, bij gebrek aan een eerlijke verdeling van werk, in ieder geval het inkomen enigszins te verdelen. De meeste Nederlanders willen echter het liefst een betaalde baan. En zolang dat nog zo is, moet de politiek die wens serieus nemen, de Partij van de Arbeid niet in de laatste plaats. Vrijwilligerswerk kan weliswaar voldoening, ritme en sociale contacten bieden, maar van erkenning en status is nog weinig sprake.

Bovendien is Nederland nog niet af. Tegen de tijd dat er werkelijk geen werk meer te doen is, is het prima om het nationaal inkomen, verdiend door robots en machines, netjes onderling te verdelen middels een (hoog) basisinkomen. Maar voorlopig ligt het werk voor het oprapen, en er is weinig reden om dat werk niet normaal te betalen. Iedereen die om zich heen kijkt kan zo een lijstje maken: werk in het onderwijs en in de zorg in de breedste zin van het woord als dagbesteding, bestrijding van eenzaamheid, behandeling van psychiatrische klachten van daklozen en goede opvang van vluchtelingen; onderhoud en betere inrichting van de openbare ruimte, zodat we ons in een van de rijkste landen ter wereld niet meer hoeven te storen aan verloederde pleinen en hobbelende fietspaden; en investeringen in betaalbare huurwoningen en in duurzame energie.

Wellicht ten overvloede: het gaat hierbij niet om werkverschaffing. Uitgangspunt is niet dat er mensen aan het werk gezet moeten

worden, maar dat er werk is dat ten onrechte niet gedaan of niet betaald wordt. Het bovenstaande verschil op belangrijke punten van het pleidooi van onder meer de Maastrichtse emeritus hoogleraar Joan Muysken, die wil dat de overheid zichzelf opwerpt als 'employer of last resort'.³ Iedereen die elders geen baan kan vinden, moet bij de overheid terecht kunnen voor een baan op minimumloonniveau, vindt hij.

Dat is op het eerste gezicht een sympathieke gedachte, maar om vier redenen onverstandig. Het ondergraaft de cao-lonen, het leidt tot verdringing van de huidige betaalde krachten door mensen met een minimumloon, het ondermijnt de status van werk in het publieke domein ('afvalputje') en ten slotte kan het recht op een baan snel verworden tot een plicht tot het accepteren van werk op minimumloonniveau. Werk in de publieke sector moet normaal betaald en bejegend worden.

47 miljard extra

Te vaak wordt beweerd, ook door partijen ter linkerkant, dat er nu eenmaal geen geld voor een grotere publieke sector is. Sterker nog, dat het nu al te veel kost. Wolfgang Streeck, voormalig directeur van het Max Planckinstituut in Keulen en ooit deel uitmakend van de rechterflank van de SPD, draait dat beeld in zijn boek *Gekochte tijd* radicaal om.⁴

De overheid geeft niet te veel uit, de overheid haalt te weinig geld op. De belastingen voor bedrijven, vermogenden en hoge inkomens zijn de afgelopen decennia sterk verlaagd, waardoor er veel minder binnenkomt. Dat geldt voor Duitsland, maar ook voor Nederland. Waren de belastingen en premies in Nederland op dit moment even hoog als in 1993, dan zou er € 47 mrd extra te besteden zijn voor de publieke sector. 47 miljard! Daar kun je heel wat mensen in de ouderenzorg, opgeknapt pleinen of energiebesparing van betalen.

De klassieke tegenwerping is dat hoge collectieve lasten slecht zouden zijn voor 'de economie', waarbij impliciet de hoogte of toe-

name van het bbp wordt bedoeld. Maar begin jaren negentig was niet bepaald een periode van lage economische groei. Dat een grotere publieke sector ook nu prima samen kan gaan met een bloeiende economie blijkt in Scandinavië, waar de belastingen en premies een stuk hoger zijn dan in Nederland.

Economisch is er geen enkele reden om de publieke sector niet te laten groeien. De collectieve sector draagt evengoed bij aan de economie als de markt. Het salaris van een stratenmaker die in opdracht van de gemeente werkt, draagt immers net zo hard bij aan het inkomen van de bakker en de meubelwinkel als een stratenmaker die de binnenplaats van een particulier hotel bestraat. En de economische bijdrage van een juf op een crèche, die de afgelopen decennia soms publiek en soms particulier werd gefinancierd was in het tweede geval niet groter dan in het eerste.

Naarmate spullen door technologische vooruitgang goedkoper worden, houden we met z'n allen meer geld over voor allerlei vormen van arbeid vergende diensten, waaronder publieke diensten. Een klassiek, of misschien moet je zeggen neoklassiek argument tegen hogere belastingen of premies is dat mensen dan minder hard willen werken of dat bedrijven wegtrekken. Het eerste wordt inmiddels ook door het CPB naar het rijk der fabelen verwezen, en het tweede wordt onderuitgehaald door de vele met Nederland vergelijkbare landen waar de belastingen voor bedrijven aanmerkelijk hoger zijn dan hier.

Aan draagvlak voor financiering van publieke voorzieningen schort het niet. Tot 2002 deed het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) systematisch onderzoek naar de steun voor de publieke sector en de financiering daarvan. Die bleek steeds groot: in 2002 vond 62% van de Nederlandse bevolking dat de overheid meer geld moest uitgeven aan publieke voorzieningen.⁵ Het SCP stelt de vraag sindsdien jammer genoeg niet meer, maar uit ander onderzoek blijkt onverminderde steun voor de publieke zaak. Bij het Nationaal Kiezersonderzoek van 2012, het laatste lande-

lijke onderzoek, antwoordde bijna driekwart van de Nederlanders 'oneens' op de stelling dat de belastingen verlaagd zouden moeten worden.⁶

Eerlijk delen en arbeidstijdverkorting

Er is dus niet alleen veel werk in de publieke sfeer dat hoognodig gedaan en betaald moet worden, maar we hebben er met z'n allen nog geld voor over ook. Toch is de kans groot dat een dergelijke herwaardering van de publieke sector onvoldoende werk biedt voor de 2,1 miljoen mensen die graag (meer) zouden willen werken.

Daarom is voor effectieve bestrijding van werkloosheid ook nodig dat werk eerlijker wordt verdeeld. Een eeuw lang, tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw, ging verhoging van de arbeidsproductiviteit stelselmatig gepaard met een generieke verkorting van de werkweek. Vanaf het einde van de achttiende eeuw nam de volledige werkweek in een paar stappen af van zo'n 55 uur per week naar de 38,5 uur die sinds 1982 het meest gebruikelijk is.

De arbeidsproductiviteit neemt sindsdien nog immer toe, maar de standaard volledige werkweek is blijven steken. Sinds eind jaren negentig hebben mensen wettelijk recht om in deeltijd te werken, waardoor er vanuit het perspectief van de werkende minder reden is de standaard werkweek te verkorten.

Dat doet echter niets af aan het maatschappelijke motief om het werk eerlijker te verdelen met de mensen die nu geen werk hebben. Bovendien is het minimumuurloon gebaseerd op een werkweek van 38,5 uur, waardoor werken in deeltijd voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt vaak geen reële mogelijkheid is, aangezien ze dan te weinig in een maand verdienen. Dat is een belangrijk voordeel van een generieke arbeidstijdverkorting (atv) ten opzichte van een individuele keuze voor deeltijd: als de standaard werkweek korter wordt, gaat het minimumuurloon omhoog. Ander voordeel: als iedereen korter werkt, wordt het voor mensen die nu in deel-

tijd werken, en dat zijn relatief veel vrouwen, makkelijker om carrière te maken.

De arbeidstijdverkorting van begin jaren tachtig heeft een slechte naam; vaak wordt beweerd dat het geen werk zou hebben opgeleverd. Uit onderzoek van arbeidseconoom Paul de Beer blijkt echter dat dit een onterecht beeld is: het voorkwam tijdens de toenmalige economische crisis een verdere stijging van de werkloosheid en het is mede aan de arbeidstijdverkorting te danken dat de werkloosheid niet opliep toen vrouwen in de jaren negentig massaal de arbeidsmarkt betraden.⁷

Verkorting van de standaard werkweek kwam tot nu toe meestal tot stand door onderhandelingen tussen vakbonden en werkgeversorganisaties, maar de overheid kan als werkgever van een miljoen mensen het goede voorbeeld geven. Ook kan de politiek er door de al genoemde verhoging van het minimumuurloon en door bijvoorbeeld de vrijstelling van premies en belastingen voor de laagste loonschalen voor zorgen dat mensen met een laag inkomen bij invoering van atv netto hetzelfde blijven verdienen.

De vakbeweging heeft zich lange tijd nauwelijks over atv uitgesproken, maar is inmiddels voorstander. Voorwaarde voor de bonden is wel dat de maatregel één op één omgezet wordt in nieuwe banen. Anders is het effect slechts dat er meer flexibel werk komt en dat is het laatste wat de vakbond wil. De één-op-één omzetting in nieuwe banen moet ook voorkomen dat werkgevers de werkweekverkorting aangrijpen om de werkdruk op te voeren en het bestaande werk in minder uren te laten doen.

Staatssecretaris Martijn van Dam, toen nog Kamerlid, gooide vorig jaar een balletje op over een vierdaagse werkweek, maar zette (nog) niet door. Arbeidstijdverkorting hoeft overigens beslist niet ingevuld te worden als vierdaagse werkweek – juist in de spreiding over de week is een grote vrijheid mogelijk.

Een klein begin is het 'generatiepact' dat de gemeente Den Haag vorig jaar juni sloot. Het gaat hier om een bijzondere vorm van atv:

ambtenaren van zestig jaar en ouder mogen, met behoud van 80% van hun salaris en 100% pensioenopbouw, 60% gaan werken. De gemeente neemt vervolgens voor alle vrijgekomen uren jonge ambtenaren aan. Omdat deze goedkoper zijn, kost het de gemeente niets extra. Als alle zestigplussers bij de gemeente Den Haag meedoen, levert het plan driehonderd volledige arbeidsplaatsen op.

En dat is hard nodig in een stad met 17,7% werkloosheid, vindt PvdA-wethouder Rabin Baldewingsh. Die hoge werkloosheid komt voor een belangrijk deel omdat de rijksoverheid de afgelopen jaren zo op personeel heeft bezuinigd. Dat een verkorting van de werkweek in de modellen van het CPB slecht scoort, komt omdat in die modellen de werkgelegenheid afhangt van het aanbod van arbeidskrachten. Als mensen zich minder uren per week aanbieden, daalt volgens het model de hoeveelheid werk. En omgekeerd: hoe meer mensen zich aanbieden, hoe meer werk.⁸

'Voor jou tien anderen' funest

Bestrijding van de werkloosheid is niet alleen van belang voor degenen die nu geen betaald werk hebben, maar ook voor wie dat nog wél heeft. De huidige hoge werkloosheid is funest voor de onderhandelingspositie van werknemers, zowel voor mensen in loondienst als voor personen met flexibele contracten en zzp'ers.

Zolang er voor jou tien anderen zijn, heb je als werkende weinig te eisen als het gaat om arbeidsomstandigheden, werkdruk, contracten of betaling.

Werkers krijgen door deze scheve verhouding een steeds kleiner deel van de 'koek': van de opbrengst van bedrijven werd vijftien jaar geleden nog 78% uitbetaald aan arbeidskrachten (zowel in loondienst als losse krachten), inmiddels is dat 73%. De Argumentenfabriek berekende dit op grond van cijfers van het CPB en het CBS. De verschoven machtsbalans blijkt ook uit de toenemende uitwassen van allerlei vormen van flexwerk.

De beste manier om dit te bestrijden is het reservoir aan werklozen te verkleinen. Bij een substantieel lagere werkloosheid kunnen werkgevers minder eisen stellen, en werkers meer. De afgelopen tijd zijn veel voorstellen gedaan om de uitwassen van flexibilisering tegen te gaan, niet in de laatste plaats door minister Asscher. Maar zolang de werkloosheid nog zo hoog is, vinden werkgevers gemakkelijker manieren om afspraken en wetgeving te omzeilen. Nog een extra reden om de werkloosheid echt aan te gaan pakken.

Door niet langer bang te zijn voor uitbreiding van de publieke sector en door werk eerlijker te delen.

Mirjam de Rijk publiceerde onlangs het boek '51 Mythes over wat goed zou zijn voor de economie', verschenen bij Nieuw Amsterdam.

Noten

- 1 Flip de Kam (2015), 'Een fiscaliteit voor de PvdA dreigt', in: *S&D* 2015/4.
- 2 Robert Went, Monique Kremer & André Knottnerus (red.) (2015), *De robot de baas*.
- 3 Saskia Klosse & Joan Muysken (2014), 'Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiëbanen', in: *S&D* 2014/4.
- 4 Wolfgang Streeck (2015), *Gekochte tijd*.
- 5 Zie www.scp.nl/nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2005/De_steun_voor_de_verzorgingsstaat_in_de_publieke_opinie_1970_2002/Persbericht_De_steun_voor_de_verzorgingsstaat_in_de_publieke_opinie_1970_2002.
- 6 Zie www.cbs.nl/NR/rdonlyres/82BB869F-Do29-4EFC-B6CC-48C884D28636/0/2015natio-naalkiezersonderzoek-20062012web.pdf.
- 7 Paul de Beer (2012), 'De arbeidstijdverkorting die niet doorging en andere lessen uit de jaren tachtig', in: *TPEdigitaal* 6(3/4).
- 8 Mirjam de Rijk (2-1-2016), 'CPB heeft een ongezond grote invloed op Nederland', in: *de Volkskrant*.