

# Vergeeten recepten voor een arbeidsmarkt in crisis

Niet alleen het instrument van loonmatiging, maar ook andere maatregelen uit de jaren tachtig kunnen helpen de gevolgen van de huidige economische recessie te bestrijden, meent Paul de Beer. De arbeidsduurverkorting, vut en gesubsidieerde banen van toen worden nu vaak als onsuccesvol afgedaan. Maar, stelt De Beer, ‘vaak bevatten “achterhaalde” ideeën van twintig of dertig jaar terug meer waarheid en bieden zij meer houvast en inzicht dan de laatste mode of trend’.

PAUL DE BEER

8 Nu de actuele arbeidsmarktsituatie regelmatig vergeleken wordt met die in de crisis begin jaren tachtig, ligt het voor de hand weer eens te kijken naar de instrumenten die in het verleden zijn bedacht om de werkloosheid te lijf te gaan. Het in maart afgesloten sociaal akkoord tussen de sociale partners en het kabinet is al vergeleken met het roemruchte Akkoord van Wassenaar, dat de vakbonden en werkgevers in 1982 sloten en dat geldt als het begin van het zo succesvolle Nederlandse recept van loonmatiging. Afspraken over loonmatiging keren dan ook terug in het recente akkoord. Maar voor de rest van het Akkoord van Wassenaar bestaat opmerkelijk weinig aandacht. Sterker nog, afgezien van de loonmatiging wordt het werkgelegenheidsbeleid van de jaren tachtig tegenwoordig meestal als een mislukking beschouwd. Er is echter alle reden om een aantal instrumenten uit het verleden in ere te herstellen.

**Over de auteur** Paul de Beer is redacteur van s&d.

**Noten** zie pagina 13

## ARBEIDSDUURVERKORTING VOOR BEHOUD VAN BANEN

Dat geldt allereerst voor een ander kernelement van het Akkoord van Wassenaar: ‘een aanpak waarin meerdere vormen van herverdeling van werkgelegenheid in aanmerking komen, zoals arbeidsduurverkorting, deeltijdarbeid, bestrijding van jeugdwerkloosheid’.<sup>1</sup> De gedachte was simpel: als er te weinig banen zijn voor alle beschikbare arbeidskrachten, dan moeten de bestaande banen eerlijker worden verdeeld. In de meeste CAO’s werden naar aanleiding van deze passage uit het akkoord afspraken gemaakt om de werkweek te verkorten van 40 naar 38 uur en in sommige gevallen naar 36 uur.

Achteraf werd het succes van die arbeidsduurverkorting in twijfel getrokken omdat er niet of nauwelijks extra banen door werden geschapen. De uren die men korter ging werken, verdwenen in het niets. Waarschijnlijk droeg de arbeidstijdverkorting wel bij aan het behoud van banen die anders verloren zouden

zijn gegaan. Maar dat effect was niet zichtbaar. En zonder arbeidstijdverkorting zouden de vakbonden niet hebben ingestemd met reële contractlonen die drie jaar achtereen onder de nullijn bleven, wat de ‘modale’ werknemer een fors koopkrachtverlies opleverde. Die loonmatiging geldt wel als een doorslaand succes.

Anders dan nu leefden in de jaren tachtig velen in de overtuiging dat de tijd van volledige werkgelegenheid definitief voorbij was. De enige manier om een oplopende werkloosheid tegen te gaan leek te zijn om het beschikbare werk over zoveel mogelijk personen te verdelen. Nu is de verwachting dat het tekort aan werk slechts tijdelijk is. Over een paar jaar wordt door de krimp van de beroepsbevolking juist een tekort aan arbeidskrachten verwacht. Arbeidsduurverkorting zou nu dan ook slechts een tijdelijke maatregel moeten zijn. Maar waarom zouden we niet kunnen afspreken om op korte termijn 5% of 10% korter te werken om, zodra de economie aantrekt, weer langer te gaan werken?

In plaats van het aantal werkenden — en dus ook de werkloosheid — op en neer te laten bewegen met de conjunctuur, ademt dan het aantal gewerkte uren mee met de conjunctuur, en blijft het aantal werkenden zoveel mogelijk constant. Het doel van arbeidstijdverkorting zou niet het scheppen van extra banen zijn, maar het zoveel mogelijk in dienst houden van de huidige werknemers.

Het idee van korter werken is enigszins nieuw leven ingeblazen door de tijdelijke regeling voor werktijdverkorting en de invoering van de deeltijd-ww per 1 april 2009. Anders dan een algemene arbeidstijdverkorting gaat deeltijd-ww echter uit van de idee dat bepaalde groepen gedurende een beperkte tijd (maximaal 15 maanden) aanzienlijk korter gaan werken. Een werkgever laat dan bijvoorbeeld een deel van zijn personeel tijdelijk voor halve dagen werken in plaats van zijn gehele personeel 10% korter. Daarmee wordt de pijn minder gelijkmatig verdeeld dan bij collectieve arbeidstijdverkorting. Het personeel dat korter gaat werken soupeert bovendien zijn ww-recht op en loopt

het risico daarna alsnog te worden ontslagen — al kan de werkgever daarvoor wel een boete krijgen. Een cao-afspraken over korter werken is flexibeler, omdat werkgevers en werknemers steeds weer opnieuw kunnen bekijken of deze nog langer nodig is. Omdat zij daarvoor echter geen overheidssubsidie ontvangen — in de vorm van een gedeeltelijke ww-uitkering — is een dergelijke afspraak nu veel minder aantrekkelijk geworden.

#### HET NUT VAN VUT

Onder de noemer ‘hervdeling van werkgelegenheid’ viel in het Akkoord van Wassenaar ook ‘bestrijding van jeugdwerkloosheid’. Feitelijk ging het daarbij om een maatregel die juist op ouderen was gericht, namelijk vervroegde uittreding (vut). Deze geldt tegenwoordig als een van de minder geslaagde ideeën uit de jaren tachtig — en dan druk ik me voorzichtig uit.

Iedereen is het er zo langzamerhand overeens dat we in de toekomst langer moeten doorwerken, het kabinet is zelfs van plan om de aow-leeftijd te verhogen; een pleidooi voor

### *Er valt veel voor te zeggen om tijdelijk oudere werknemers eerder te laten uittreden*

herinvoering van de vut lijkt tegen deze achtergrond een heilloze onderneming. Daar pleit ik dan ook niet voor. Maar er valt wel veel voor te zeggen om tijdelijk oudere werknemers eerder te laten uittreden. Stel, een werkgever staat voor de keuze om een veelbelovende 35-jarige medewerker, die hij over een paar jaar waarschijnlijk weer hard nodig heeft, te ontslaan of om een 59-jarige medewerker, die over een jaar of vier toch zou vertrekken, met vervroegd pensioen te sturen. Die keuze zal in het algemeen niet moeilijk zijn, zeker niet als die oudere medewerker ook nog een stuk duurder is. Ook uit

maatschappelijk oogpunt is het verstandiger om ouderen, die vaak al aan het aftellen zijn tot hun pensioen, eerder te laten uittreden, dan de loopbaan van jongeren ruw te onderbreken. Een periode van werkloosheid laat vaak lang zijn sporen na, bijvoorbeeld in de vorm van geknakte carrièreperspectieven. In plaats van oudere werknemers heimelijk met voorrang te laten afvloeien, zoals werkgevers momenteel lijken te doen, is het beter als zij hierover openlijk

## *Wie de mobiliteit van werk naar werk wil bevorderen moet er eerst voor zorgen dat er voldoende banen zijn — en dat is nu juist het probleem tijdens een recessie*

afspraken maken met de vakbonden. Tegelijk kunnen zij dan vastleggen dat het een tijdelijke — of zelfs eenmalige — maatregel betreft. Een soort generaal pardon. Opnieuw een regeling waarvan de babyboomers profiteren ten koste van de jongeren, zullen sommigen tegenwerpen. Maar als je een jongere medewerker voor de keus stelt om te worden ontslagen of mee te betalen aan de vervroegde pensionering van een oudere collega, dan lijkt het me niet moeilijk te voorspellen wat die jongere zal kiezen.

### GESUBSIDIEERDE BANEN

10

Een ander geijkt instrument om werkloosheid te bestrijden uit de jaren tachtig — maar meer nog uit de jaren zeventig — was uitbreiding van de werkgelegenheid in de publieke sector. In 1977 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport *Maken wij er werk van*<sup>22</sup> dat groei van de quartaire sector, zoals deze toen werd genoemd, onvermijdelijk was om het banenverlies in de primaire en secundaire sector (landbouw, bouwnijverheid en industrie)

op te vangen. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig kwam de publieke sector echter steeds meer onder druk te staan door het streven de overheidsuitgaven te beheersen. Uiteindelijk werd dan ook niet de publieke sector, maar de commerciële dienstensector de banenmotor van het poldermodel.

Ook in de huidige economische recessie blijkt die wat suffe en weinig dynamische publieke sector ineens weer heel populair te zijn. Voor een deel juist vanwege het gebrek aan dynamiek: de werkgelegenheid trekt zich daar immers weinig aan van de grillen van de economische conjunctuur. Hoezeer iedereen tegenwoordig ook de mond vol heeft van dynamiek en flexibiliteit, als het economisch tegenzit geven de meesten toch de voorkeur aan stabiliteit en zekerheid. Deze crisis is dus een buitenkans voor de publieke sector om zich te manifesteren als een betrouwbare en degelijke werkgever met een hoge kwaliteit van dienstverlening.

Het valt dan ook te betreuren dat het kabinet in zijn crisispakket alvast een forse bezuiniging heeft ingeboekt door de lonen in de publieke sector op de nullijn te zetten. Als de lonen in de marktsector gelijk op gaan met de inflatie — zoals de sociale partners in het sociaal akkoord hebben afgesproken — dreigt de concurrentiepositie van de publieke sector op de arbeidsmarkt op termijn toch weer te verslechteren.

Behalve voor reguliere banen kan de publieke sector ook uitstekend dienst doen om tijdelijk werklozen op te vangen in additionele banen. Dat bleek vooral in de jaren negentig, toen in het kader van het JeugdWerkGarantieplan, de banenpools en later de melkertbanen en 1D-banen tienduizenden extra arbeidsplaatsen werden gecreëerd. Merkwaardig genoeg werden de meeste gesubsidieerde banen geschapen in een periode waarin de economie sterk aantrok en weer wegbezuinigd onder de eerste kabinetten-Balkenende, toen de economie vertraagde. Gesubsidieerd werk zou juist moeten worden gebruikt als een tijdelijke opvang voor werklozen tijdens een recessie, zoals in het verleden in Zweden het geval was. Wie de mobiliteit van

werk naar werk wil bevorderen zal er immers eerst voor moeten zorgen dat er voldoende banen zijn — en dat is nu juist het probleem tijdens een recessie.

#### FLEXIBILITEIT EN EMPLOYABILITY

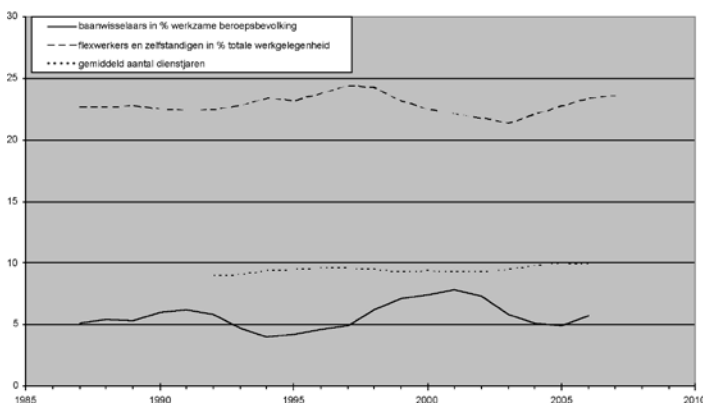
Tot slot zou de economische crisis ook aanleiding moeten zijn om nog eens kritisch te kijken naar een aantal modieuze ideeën over de toekomstige arbeidsmarkt, die de afgelopen jaren tamelijk kritiekloos zijn omarmd. Ik denk aan termen als flexibilisering en werkzekerheid — tezamen flexicurity —, *employability*, zelfstandig ondernemerschap, levenslang leren en de transitionele arbeidsmarkt. De grondgedachte achter al deze ideeën is dat de arbeidsmarkt ingrijpend van karakter verandert, wat ons noopt het arbeidsmarktbeleid en de arbeidsverhoudingen grondig te herzien.

Kenmerkend voor de ‘oude’ arbeidsmarkt en de ‘oude’ arbeidsverhoudingen was de vaste fulltimebaan voor het leven. Op de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw, zo wordt ons voorghouden, bestaat de baan voor het leven niet meer: iedereen moet er rekening mee houden gedurende zijn loopbaan de nodige keren van baan en werkgever te veranderen. Dat vereist dat men

zich regelmatig of zelfs permanent bijschoolt. Volgens sommigen zou het zelfs standaard moeten worden om je rond je veertigste volledig om te scholen en aan een tweede carrière te beginnen. Vastklampen aan de schijnzekerheid van een vaste baan is zinloos; in plaats daarvan moeten werknemers zich richten op werkzekerheid. Het is niet erg je baan te verliezen, als je maar snel elders aan de slag kunt. Die zekerheid ontleen je niet aan rigide ontslagbescherming — die als puntje bij paaltje komt toch onvoldoende bescherming biedt — maar aan een brede inzetbaarheid en het vermogen om te schakelen naar ander werk als je oude werk verdwijnt. Van werknemers en werkgevers vereist dit een heel andere instelling. Vooral die laatsten moeten veel flexibeler worden en voortdurend investeren in hun *employability*, onder meer door een leven lang te leren. Dat is trouwens ook nog eens van groot belang voor onze kenniseconomie.

Het verraderlijke van deze ideeën is dat ze elk op zich genomen zo gek nog niet zijn. Tezamen roepen ze een beeld op van de arbeidsmarkt dat wel heel ver af staat van de werkelijkheid. Enkele feiten (zie figuur): het gemiddelde aantal jaren dat werknemers bij dezelfde werkgever in dienst zijn, is tussen 1992 en 2006 niet afgeno-

**Figuur 1** Dynamiek op de arbeidsmarkt, 1987-2007



Bron: CBS (Statline: <http://statline.cbs.nl>), bewerking door de auteur.

men maar toegenomen van negen naar tien jaar. De mobiliteit van baan naar baan schommelt sterk met de conjunctuur maar is in de afgelopen twee decennia gemiddeld gelijk gebleven: ongeveer een op de twintig werknemers verandert jaarlijks van baan. Ook het aandeel van flexwerkers en zelfstandigen in de totale werkgelegenheid is in de afgelopen twintig jaar per saldo niet veranderd, namelijk 23%. Kortom, van al die vermeende ingrijpende veranderin-

## *In plaats van een leven lang te leren volstaat het om te leren als het nodig is*

gen valt in de statistieken niets te bespeuren. Niet alleen komt het beeld van de flexibele en dynamische arbeidsmarkt niet overeen met de werkelijkheid, bijna niemand lijkt het ook als ideaal na te streven. De overgrote meerderheid van de werknemers hecht vooral aan stabiliteit, duurzaamheid en zekerheid (zie figuur 1).

Een in wetenschappelijke kring populair idee, dat aan dit beeld van de hedendaagse arbeidsmarkt ten grondslag ligt, is dat van de transitionele arbeidsmarkt (de term is afkomstig van Günther Schmid van het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung<sup>3</sup>). Deze wordt gekenmerkt door soepele overgangen tussen de verschillende posities die mensen op en buiten de arbeidsmarkt kunnen innemen: werk, werkloosheid, onderwijs, zorg, pensioen.

12 Wie onverhoopt werkloos wordt, kan weer gemakkelijk aan het werk gaan of keert tijdelijk terug naar school. Paradoxaal genoeg gaat een dergelijk model, waarin mobiliteit en dynamiek centraal staan, feitelijk uit van een statische of in ieder geval stabiele arbeidsmarkt. Dit model vormt mede de basis voor pleidooien voor mobiliteit van werk naar werk, zo mogelijk zonder tussenfase van werkloosheid. Prima natuurlijk voor degenen voor wie de overgang naar ander werk een logische stap in hun carrière is. Las-

tiger is het voor degenen wier baan verdwijnt tijdens een recessie, zoals momenteel velen overkomt. Als het totale aantal banen afneemt, zijn er eenvoudigweg niet genoeg banen om alle werklozen snel aan nieuw werk te helpen. De nadruk op flexibiliteit, *employability* en mobiliteit van individuele werknemers heeft ons blind gemaakt voor het macroprobleem van een tekort aan banen. Het idee van werkzekerheid staat en valt met voldoende werk!

Ook de lofzangen op de zelfstandige zonder personeel — de zzzp'er — als de held van de moderne arbeidsmarkt, kunnen wel eens snel verstommen als zij nu het eerst het slachtoffer worden van de economische crisis. Overigens hebben we het wellicht mede aan hen te danken dat de werkloosheid nog niet zo snel oploopt. Als een zzzp'er minder werk omhanden heeft wordt hij immers niet meteen werkloos, maar hij merkt het natuurlijk wel in z'n portemonnee. Heel wat zzzp'ers die qua inkomsten nu onder het bestaansminimum zakken, denken waarschijnlijk met heimwee terug aan die oude vertrouwde vaste baan in loondienst.

Ook vanuit economisch perspectief is het overigens de vraag of we blij moeten zijn met zo'n dynamische en flexibele arbeidsmarkt. Gezien de grote turbulentie op de financiële markten en als gevolg daarvan ook op de goederen- en dienstenmarkten, is het een goede zaak dat er nog een markt is die zich kenmerkt door stabiliteit en daarmee een dempend effect heeft op de heftige conjunctuurgolven.

En dan is er nog de leus van een leven lang leren. Dit idee mag logisch klinken — een kenniseconomie vereist permanente investering in kennis — maar welbeschouwd is het een onzinnige gedachte. Natuurlijk blijven de meeste mensen hun hele leven leren door de ervaring en kennis die ze in hun werk en daarbuiten opdoen — dat is niets nieuws. Het idee dat elke werknemer ieder jaar een paar weken op cursus moet om te zorgen dat zijn kennis up-to-date blijft, zal weliswaar tot een enorme bloei van de commerciële cursuseducatie leiden, maar leidt ook tot een enorme

verspilling. Economisch gezien is het verreweg het verstandigste om mensen aan het begin van hun leven te scholen: dan leren zij over het algemeen het gemakkelijkst, ze derven nog weinig inkomsten en ze trekken het langst profijt van die scholing.

Dat kennis snel zou verouderen is een hedendaags waanidee, dat voortkomt uit het verwarren van kennis en informatie. Informatie veroudert inderdaad vaak snel, maar voor echte kennis geldt dat veel minder. Trouwens, wat moet iemand gaan leren die in zijn huidige functie goed functioneert, heel tevreden is met zijn baan en geen aanwijzingen heeft dat die functie ingrijpend zal veranderen, laat staan verdwijnen? Dan maar een cursusje projectmanagement of effectief communiceren? Een cursus of opleiding volgen als niet duidelijk is waarvoor is weggegooid geld. En aangezien de meeste werkgevers niet kunnen aangeven aan welke kennis en competenties ze over twee of drie jaar behoefte hebben, is het eenvoudig niet mogelijk je daar nu al voor te gaan scholen. In plaats van een leven lang te leren volstaat het om te leren als het nodig is.

Het concept van een leven lang leren gaat bovendien uit van de idee dat als de individuele werknemer maar voldoende kwalificaties — of competenties — heeft, deze altijd in staat zal zijn werk te vinden. Werkloosheid wordt daarmee primair gezien als een gevolg van persoonlijke

tekorten in plaats van als een maatschappelijk verschijnsel dat iedereen kan treffen. Als dit waar zou zijn, zou in landen met een hoger opgeleide beroepsbevolking de werkloosheid structureel lager zijn dan in landen met een minder hoog opgeleide beroepsbevolking. Wie de EU-landen op dit punt met elkaar vergelijkt zal echter constateren dat er geen enkele samenhang is tussen het gemiddelde opleidingsniveau en de werkloosheid.

Het grote voordeel van de huidige economische crisis zou kunnen zijn dat we ons weer bewust worden van de modegevoeligheid en veranderlijkheid, om maar niet te zeggen vergankelijkheid, van veel ideeën die we de afgelopen tien jaar te gemakkelijk als onbetwistbare waarheden hebben aangenomen. Vaak bevatten ‘achterhaalde’ ideeën van twintig of dertig jaar terug meer waarheid en bieden zij meer houvast en inzicht dan de laatste mode of trend.

De kredietcrisis heeft duidelijk gemaakt dat het financieel kapitaal een uiterst wankel basis is om een stabiele, welvarende economie op te bouwen. Laten we er daarom voor waken om van arbeid net zo’n flexibele en dynamische productiefactor te maken. Hopelijk dringt op tijd het besef door dat arbeid in de woelige internationale economie van de 21e eeuw misschien wel de laatste factor is die ons nog enige stabiliteit, zekerheid en houvast biedt. Voor een partij die haar naam hieraan verbonden heeft biedt dit een gouden kans.

#### Noten

- 1 Te vinden op de website van de Stichting van de Arbeid: [www.stvda.nl/nl/publicaties/convenanten/1980-1989/1982/19821124.aspx](http://www.stvda.nl/nl/publicaties/convenanten/1980-1989/1982/19821124.aspx).
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977), *Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*, Rapporten aan de Regering 13, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 3 Günther Schmid (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98 -206, Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.