

Crisis voobij. Banengroei. Dromen in de Nederlandse politiek

Als we het hebben over de “banenmotor” in Nederland weten we eigenlijk niet waar we het over hebben. De banenmotor ronkt in de retoriek rond betaalde arbeid, niet in de realiteit van de arbeidsmarkt. Wat het nationale saldo van banengroei en banenkrimp bepaalt weten we niet. Er zijn wel theorieën, bij voorbeeld dat meer innovatie banengroei zou opleveren, maar het toetsen daarvan, dwz empirisch vaststellen in hoeverre innovaties op korte en lange termijn per saldo resulteren in meer banen, is bij mijn weten nog nooit op overtuigende wijze gedaan en zal in onze complexe wereld wellicht ook nooit op overtuigende wijze gedaan kunnen worden. Er is ook een theorie dat de het saldo van banengroei en banenkrimp altijd op nul uitkomt, alsof er een vaste hoeveelheid banen zou zijn, maar deze theorie past niet in de retoriek rond betaalde werk en wordt verketterd: “lump of labour fallacy”.

Op 1 mei 2010, de dag van de arbeid, beschrijft The Economist de Amerikaanse arbeidsmarkt onder de kop “Something ’s not working”. Sinds een jaar groeit de Amerikaanse economie weer, maar de banenmotor doet het nog steeds niet. De giga werkloosheid wil maar niet dalen; deze meimaand zijn 6,5 miljoen Amerikanen langdurig werkloos¹.

Ook de Nederlandse economie groeit weer, maar minder dan de Amerikaanse. De werkloosheid is ook in Nederland gestegen, maar minder dan in Amerika en minder dan het CPB aanvankelijk verwachtte. Misschien valt het daarom minder op, maar: ook in Nederland is de banenmotor ‘not working’. Er gingen in 2009 150.000 banen verloren, een daling die zich in 2010 (en daarna?) doorzet.

Banengroei is geen realiteit anno 2010. Het is een droom van de Nederlandse politiek voor de toekomst. Het is te hopen dat de politiek hieruit tijdig ontwaakt. Dromen bieden geen goed kompas voor besluitvorming ten aanzien van pijnlijke politieke keuzes zoals nu aan de orde zijn: heroverweging van € 29 miljard publieke uitgaven (te betalen uit ca € 270 miljard jaarlijkse belasting- en premie-inkomsten van de rijksoverheid, werkloosheidsfonds e.a.)

Het CPB helpt de politiek niet uit de droom. Het hanteert in zijn analyses en prognoses aannames die niet aannemelijk zijn en niet helpen om de ongemakkelijke werkelijkheid van de arbeidsmarkt reëel onder ogen te zien.

De heroverwegingsvoorstellen van 20 ambtelijke werkgroepen gaan uit van de aannames van het CPB. Als de politiek op basis hiervan besluit tot €29 miljard overheidsbezuinigingen / lastenverzwaringen in de periode 2010-2020, zal dit bedrag zeker niet gehaald worden. De betreffende voorstellen bevatten teveel wensdenken om effectief te kunnen zijn. Men rekent zich rijk met name door de optimistische aanname dat in Nederland de arbeidsparticipatie nog aanzienlijk kan stijgen en dat de politiek deze stijging sterk kan bevorderen.

Rijkrekenarij rond werk en inkomen is een politiek spel dat Nederland graag beoefent, niet alleen nu bij de heroverweging van €29 miljard, maar ook in het verleden. Wie herinnert zich

¹ Latere arbeidsmarkt cijfers duiden erop dat de Amerikaanse banenmotor nu een beetje op gang komt (FD 8-5-2010). In april kwamen er netto 290.000 arbeidsplaatsen bij, 100.000 meer dan verwacht. Ook maart was beter dan verwacht: de banengroei bedroeg toen niet 162.000 maar 230.000 banen.

Hierbij is wel op te merken dat de Amerikaanse arbeidsmarkt van een zeer laag niveau aan het opkruipen is. Sinds 2007 gingen 4 miljoen banen verloren. De laatste maanden zijn er daar nu wat van teruggewonnen. De werkloosheid is toch nog gestegen (het aantal nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt overtrof de banengroei).

niet de roep om “werk, werk, werk” van de kabinetten Kok? De kabinetten Balkenende zeiden het Kok na, in de taal van hun ambtenaren: “substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie”. Woorden waarachter wel een iets andere politieke bedoeling schuil gaat: het accent verschuift van werkgevers die werk moeten creëren naar werknemers die moeten participeren. In arbeidsmarkttermen: van de vraagzijde naar de aanbodzijde.² Het gebed om meer banen in Nederland werd de eerste vijf jaren van dit millennium niet verhoord. Maar in de daaropvolgende hoogconjunctuur nam de werkgelegenheid inderdaad substantieel toe; waarbij overigens de preciese omvang, aard en oorzaken van deze banengroei mistig blijven. De mist die de banengroei omgeeft stelt politici in staat om banengroei toe te schrijven aan hun eigen voortreffelijke beleid. (De voorafgaande banenrimp komt op het conto van de destijds zwakke economie. Succes kent vele vaders, de mislukking is een weeskind.)

Nog vers in het geheugen ligt de politieke beleidsvorming ter verhoging van de toekomstige AOW-leeftijd naar 67 jaar. Beleidsmakers veronderstellen – in navoging van het CPB - dat deze verhoging van de AOW leeftijd leidt tot verhoging van de arbeidsparticipatie en daarmee tot besparing van € 4 miljard publieke uitgaven. Ze menen blijkbaar dat wanneer arbeiders twee jaar langer moeten doorwerken, de vraag naar arbeid navenant toeneemt. Maar waar halen de werkgevers het geld vandaan om hun werknemers twee jaar langer door te betalen? Uit hun afzetmarkt? Zou Nederland echt meer brood gaan kopen als de broodbakkers twee jaar later met pensioen gaan?

Laten we nog eens kritisch kijken naar de onderliggende vooronderstelling die (CPB volgzame) beleidsmakers hanteren ten aanzien van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. We beginnen met wat cijfers over de arbeidsparticipatie als percentage van de potentiële beroepsbevolking

1. Werkzame beroepsbevolking en niba: mensen met en zonder baan

De “netto arbeidsparticipatiegraad” geeft aan welk percentage van alle 16-65 jarigen, minstens 12 uur per week betaald werkt. In Nederland is dit 67% (gemeten voor 2009 en geschat voor 2010).

Van de 11 miljoen Nederlanders in de leeftijd van 16 tot 65 heeft dus (100 – 67 =) 33% géén baan van minstens 12 uur per week. Dit percentage noem ik de niba-participatiegraad (**niba** = **niet in betaalde arbeid**). Deze indicator geeft de omvang van de werkloosheid goed weer - veel beter dan de gangbare werkloosheidspercentages die alleen gerelateerd zijn aan de geregistreerde (werkzame en werkzoekende) beroepsbevolking en niet aan de verborgen werkloosheid (die het CBS vat onder ‘niet-beroepsbevolking’).

De netto arbeidsparticipatiegraad ontwikkelt zich neerwaarts. In 2009 gingen 150.000 banen verloren. *De Nederlandse banenrimp zal doorzetten in 2010 en waarschijnlijk ook daarna.*

Deze nuchtere verwachting gaat in tegen het heersende optimisme dat de netto arbeidsparticipatie opgekrikt zal worden naar 80%. Parlement, regering, sociale partners, commissie Bakker enz. committeerden zich aan het streven naar 80%. Dat was nog vóór het

² In het gangbare taalgebruik met betrekking tot de arbeidsmarkt *vragen* werkgevers die banen aanbieden om arbeid van werknemers die hun arbeid aanbieden.

begin van de crisis in 2008, maar ook nu bijna twee jaar later droomt de oude politiek nog steeds van “substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie”. Heroverwegingsvoorstellen op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid staan er bol van.

Nuchter bezien is 67% hoog (in vergelijking met andere landen en andere tijden). De netto arbeidsparticipatiegraad in Nederland was in 1970, 1980, 1990 en 2000 respectievelijk 59%, 52%, 55% en 65%. In 2008 was het historisch hoogtepunt: 68%. Het historisch dieptepunt was 49% in 1984. De cijfers van vóór 1970 ken ik niet exact, maar ook toen varieerde de netto arbeidsparticipatiegraad in beperkte mate rond 60% (hoger bij mannen en lager bij vrouwen). De variatie in arbeidsparticipatie vertoont aldus een beperkte *bandbreedte*: tussen 49 en 68 %. Bij deze becijfering te maken opmerkingen tonen aan dat de variatiebreedte feitelijk nog iets beperkter is, zie 1.1, 1.2 en 1.3:

1.1.

Over de jaren heen zijn de beschikbare cijfers niet exact vergelijkbaar, het minimum aantal uren voor een baan (in CBS statistieken) is na 1984 verminderd van 15 naar 12; en het beëindigen van een baan bij ziekte is na 1990 door wetgeving bemoeilijkt, zodat de netto arbeidsparticipatiegraad nu iets hoger uitkomt (sinds 2005 telt het tweede ziektejaar mee als arbeidsparticipatie). Nog steeds is er een neiging om CBS definities zodanig te wijzigen dat de hoeveelheid arbeidsparticipatie groter lijkt dan ze is. Zo laat men nu de 16-20-jarigen soms buiten de potentiële beroepsbevolking en de participatietelling, waardoor de arbeidsparticipatie cosmetisch kan “stijgen” naar een niveau boven 70%.

1.2.

De beperkte bandbreedte wordt nog beperkter als we niet alleen de personen maar ook de arbeidsuren tellen. Voor een goed beeld hebben we opgetelde gegevens nodig zowel over aantal personen (arbeidsparticipatie) alsook over baanomvang (arbeidsvolume). Exacte historische cijfers over totalen gewerkte uren heb ik niet, maar duidelijk is wel dat gedurende het merendeel van de periode 1970- 2010 (en ook in de periode ervoor³) de nieuwe lichten toetreders tot de arbeidsmarkt in vergelijking met vorige lichten doorgaans later begonnen zijn met betaald werken, eerder met (pre)pensioen gingen, iets minder uren per week gingen werken, meer verlofdagen kregen en al met al dus, bezien over hun hele levensloop tot 65 jaar, in mindere mate zijn gaan participeren in de betaalde arbeid, terwijl hun baanloze leven (niba-participatie) voor en na hun 65^{ste} verjaardag juist meer tijd in beslag ging nemen⁴.

1.3

Ontwikkeling van de arbeidsparticipatie staat niet los van ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Het verband tussen beide kan omgekeerd evenredig zijn. Als men dan door verhoging van de arbeidsparticipatie substantiële bezuiniging wil realiseren zal dit niet (in de beoogde mate) lukken; want het voordeel van de hogere arbeidsparticipatie wordt (deels) teniet gedaan door het nadeel van de lagere (stijging van) arbeidsproductiviteit.

³ Vanaf de jaren zestig vertoonde het aantal gewerkte uren een sterke daling (arbeidsduurverkorting en afnemende participatiegraad), zie Paul de Beer “Werk een uitgewerkt medicijn? Arbeidsparticipatie, welvaart en ongelijkheid in de post-industriële samenleving” Nijmegen 2001.

⁴ Van Gestel c.s. tekenen voor de periode 1980-2007 de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie zowel in personen als in uren. De lijn in personen gaat licht omhoog, de lijn in uren is iets vlakker. Als een langere periode gekozen zou zijn, bij voorbeeld vanaf 1970 zou er tussen begin- en eindpunt bijna geen hoogteverschil zijn. Zie figuur 8.2 in “Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat” Amsterdam University Press 2009.

Deze *omgekeerde evenredigheid* zal zich vooral voordoen wanneer de verhoging van arbeidsparticipatie is afgedwongen (bij voorbeeld via financiële druk: intrekking belastingfaciliteiten voor VUT en prepensioen: wet VPL 2006.)

Indien men daarentegen echt vrijwillig kan kiezen om eerder of later te stoppen met werken, zullen de minder productieve werknemers meestal vanzelf het eerst stoppen. Dan is er dus geen omgekeerde evenredigheid.

Als we de bandbreedte van de arbeidsparticipatie met inachtneming van de gemaakte opmerkingen bekijken kunnen we ons een beter beeld vormen hoeveel of hoe weinig banengroei in de toekomst verwacht mag worden.

In het verleden behaalde resultaten geven weliswaar geen garantie voor de toekomst, maar als het gaat om de Nederlandse werkgelegenheid zou het toch zomaar kunnen dat de rek er uit is. En als we de banengroei van de afgelopen decennia goed analyseren kunnen we ook *begrijpen waarom* de rek er nu uit is.

2. Gunstige voorwaarden voor de voorbije banengroei

De banengroei in de afgelopen decennia, met name in de jaren '90, moet niet worden toegeschreven aan het toegenomen *arbeidsaanbod* (van vrouwen), want dat was niet de oorzaak maar het gevolg van de banengroei. De toename van het arbeidsvolume moet worden toegeschreven aan de groeiende *arbeidsvraag* die het gevolg was van 4 toenmalige factoren:

2.1.

De buitenlandse vraag naar Nederlandse goederen en diensten nam toe, mede dankzij het akkoord van Wassenaar, waardoor Nederland in de jaren '80 en '90 meer aan loonmatiging deed dan zijn buurlanden en zo zijn concurrentiepositie verbeterde en export bevorderde. Banengroei was daarvoor nodig. En tegelijkertijd werd banengroei daardoor mogelijk.

2.2.

De binnenlandse vraag. De Nederlandse bevolking nam in de afgelopen decennia toe met twee miljoen consumenten, terwijl ook de koopkracht per consument steeg – mede dankzij productiviteitsstijging en toenemend BBP. De toegenomen koopkrachtige vraag maakte het mogelijk en nodig dat werkgevers banen erbij creëerden.

2.3.

Technologische innovatie, vooral ICT, zorgde voor veel nieuwe werkgelegenheid. (Dit banengroei-effect werkte nog jaren door voordat dezelfde technologische innovatie tot afbraak van oude werkgelegenheid zou leiden: het banenkrimp-effect – zie hierna onder 4: *gunstige voorwaarden nu voor banengroei straks?*.)

2.4.

Vraagstimulering (via advertising, marketing, 'branding', ruimere winkeltijden, meer handel on line, postordercommercie, creditcards, enz.) nam toe.

De toename van reclame in ruime zin is te zien als reactie op de afname in de groei van de natuurlijke vraag naar allerlei producten en diensten in onze ontwikkelde postmoderne economie. Naarmate meer behoeften meer vervuld zijn door steeds productiever werkende bedrijven, raken consumenten min of meer verzadigd. Dan is er niet langer spontane behoefte aan nog méér producten en diensten; dan kan de vraggedreven economie kunstmatig

opgerekt worden tot een deels aanbodgedreven economie (postmodernisering), maar uiteindelijk is ook deze rek eindig en veranderen groeimarkten in vervangingsmarkten. Naarmate de economie meer voorziet in elementaire levensbehoeften en zich verder ontwikkelt bevredigt zij ook de vraag naar minder noodzakelijke goederen en diensten, tot en met, in laatste instantie: futiliteiten, trivialiteiten en nonsensproducten die nergens goed voor zijn. Vooral in de laatste ('postmoderne') ontwikkelingsfase speelt genoemde vraagstimulering een grote rol. Grenzen aan de groei worden kunstmatig opgerekt.

Maar de rek is niet oneindig. Dit is de les die de huidige crisis ons kan leren

3. Het misverstand 'oneindig rekbaar werkgelegenheid'

De politiek propageert al decennia lang banengroei, een sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid, activerende sociale zekerheid enz. Dit beleid heeft waarschijnlijk de werkgelegenheid wel wat opgerekt (zie netto arbeidsparticipatiegraad 1970-2010), maar de bereikte hoeveelheid arbeidsparticipatie voldeed bij lange na niet aan de beleidsoogmerken. Onderzoekers van decennia activerend sociale zekerheidsbeleid zeggen dat ze de effectiviteit daarvan niet kunnen vaststellen⁵.

Beleed hoeft niet bewezen effectief te zijn om toch duurzaam stand te houden. Het misverstand dat werkgelegenheid oneindig rekbaar is domineert nog steeds het beleidsdenken. Daartegen kun je inbrengen dat de hoeveelheid banen in onze economie niet onbeperkt uitgebreid kan worden, bij voorbeeld omdat nieuwe banen de oude verdringen zodat per saldo de hoeveelheid banen niet groter zal worden. Als je zoiets zegt krijg je al gauw te horen dat de hoeveelheid banen geen vaststaand gegeven is, geen "lump of labour" – een verwijzing naar wat economen noemen de "lump-of-labour-fallacy".

Beleidsmakers in Nederland denken nu anders dan in de jaren '70 en '80 (en ook anders dan in sommige andere EU landen nu). Ons beleidsdenken nu is doorgeslagen naar het andere uiterste, *de fallacy van oneindig rekbaar werkgelegenheid*.

Het feit dat de bandbreedte, waarbinnen de hoeveelheid arbeidsparticipatie varieert, zo beperkt blijkt te zijn, geeft al aan dat oneindig rekbaar werkgelegenheid een illusie is, inderdaad een fallacy. Gedurende de twee decennia, waarin de kabinetten Kok en Balkenende zeer voor hoge arbeidsparticipatie ijverden, werd al met al de arbeidsparticipatie niet meer dan 10 % opgerekt. Het arbeidsvolume in uren gemeten steeg minder dan 5 %. En nu gaat de arbeidsparticipatie dus alweer omlaag. Blijkbaar (of schijnbaar?) is de rek eruit.

De huidige crisis begon op een historisch hoog bbp-niveau, dat kenmerkend is voor de postmoderne economie - een begrip dat hierna nog omschreven zal worden. Op grond daarvan is te verwachten dat deze crisis dieper gaat en langer duurt dan vorige crisissen; de ergste werkgelegenheidsgevolgen moeten nog komen.

⁵ Nicolette van Gestel, Paul de Beer, Mark van der Meer.a. "Het moeras van de verzorgingsstaat" Amsterdam 2009.

Romke vd Veen op studiemiddag SCP, Den Haag 12/5/10.

De bewering dat de effectiviteit niet is vast te stellen zie ik niet alleen als wetenschappelijke voorzichtigheid – met absolute zekerheid is inderdaad niets vast te stellen – maar ook als angstvalligheid van onderzoekers in het beleidscircuit waar het vaststellen van beleidsineffectiviteit onwelkom zou zijn (inconvenient truth). Andere wetenschappers zoals Mirjam van Praag zijn minder angstvallig. Naar aanleiding van – met een redelijke mate van zekerheid - vastgestelde zeer geringe effectiviteit van re-integratie constateerde zij teleurgesteld in de NRC 2009 : beleid is niet geïnteresseerd in de resultaten van beleid...

4. Gunstige voorwaarden nu voor banengroei straks?

Om de rekbaarheid van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie goed te kunnen inschatten is het zaak om niet de ene fallacy voor de andere in te ruilen, maar om opnieuw te kijken naar de gevolgen van de economische ontwikkeling (de vraagkant van de arbeidsmarkt). Zijn de vier factoren die ons in het verleden banengroei gebracht hebben nog steeds werkzaam? Hoe staat Nederland er nu voor: wat betreft de buitenlandse vraag, de binnenlandse vraag, de innovatie en de vraagstimulering?

4.1 Zal het buitenland ons ook nu weer banengroei brengen?

Wat de buitenlandse vraag betreft is de ontwikkeling van loonkosten in vergelijking met onze buurlanden relevant. Het kostenvoordeel dat Nederland dankzij de loonmatiging destijds verwierf is intussen verdwenen; we zijn ingehaald door de ontwikkeling met name in Duitsland, waar de laatste jaren de loonontwikkeling heel beheerst is en de werkloosheid minder toeneemt⁶ dan in Nederland (en ook in Nederland valt de werkloosheidsstijging nog mee). Buitenlandse vraag waarvan de Nederlandse werkgelegenheid kan profiteren moet nu van heel ver komen, vooral uit China en India. Het eerste beetje economische groei na de crisis dankt Nederland inderdaad aan de export naar deze landen (waar de economie ondanks de crisis bleef doorgroeien). In Nederland 2010 is de economische groei nu nog piepklein, niet meer dan enige tienden van een procent. Pas bij twee volle procenten BBP groei wordt er weer banengroei verwacht. De export met name naar Azië zal naar verwachting nog kunnen doorgroeien en mettertijd misschien ook aan Nederlandse banengroei bijdragen.. Hiertegenover staat echter dat tezelfdertijd ook enige Nederlandse werkgelegenheid naar met name Azië verdwijnt (offshoring). Per saldo is vanuit buitenlandse vraag dan niet veel banengroei meer te verwachten.

4.2 Zal de binnenlandse vraag ons ook nu weer banengroei brengen?

Wat de binnenlandse vraag betreft is de situatie nu anders dan in de decennia voor de crisis. De bevolkingsgroei is ongeveer tot stilstand gekomen en ook de koopkracht per inwoner gaat nauwelijks nog vooruit. Er is eigenlijk geen substantieel groeiperspectief in de binnenlandse vraag en wat dit aangaat is banengroei dus ook niet te verwachten. Op iets langere termijn wordt wel gerekend op economisch herstel, maar gevreesd moet worden dat dit deels wishful thinking is. De huidige crisis is niet alleen conjunctureel maar ook structureel, zoals bij het vorige punt (4.1) al bleek en bij de volgende punten (4.3, 4.4 en 5)) opnieuw zal blijken.

4.3 Zal innovatie ons banengroei blijven brengen?

De ontwikkeling van steeds meer arbeidsbesparende technologie is al meer dan een eeuw wereldwijd gaande en gaat gewoon door. Innovatie gaat in den beginne meestal wel met banengroei gepaard, omdat oude banen aanvankelijk blijven bestaan naast de nieuwe die erbij komen. Na verloop van tijd echter zorgt de interactie van oud en nieuw ervoor dat er weer banen verdwijnen. Als de innovatie aanslaat kunnen oude banen weggeconcurrereerd worden of anderszins verdwijnen. Zie pompbedieners, postbodes, reisbureau medewerkers, telefonisten, bankbedieners, koffiedames, lokettisten, enz. Soms slaat de innovatie niet aan en houden

⁶ In mei 2010 meldde Duitsland zelfs al enige daling van de werkloosheid (van een niveau dat overigens nog wel een stuk hoger ligt dan het Nederlandse)

nieuwe banen geen stand. Gemengde situaties zijn er ook: sommige oude banen weten zich aan te passen aan de nieuwe concurrentie, andere niet; sommige nieuwe banen slaan aan, andere redden het niet. Op de lange termijn is het werkgelegenheidssaldo van innovatie meestal niet positief, maar de oude politiek ziet dit niet onder ogen. De politiek wil innovatie mede om werkgelegenheidsredenen bevorderen.

In het (nu opgeheven) innovatieplatform was de overheid zelf niet erg innoverend: de speerpunten voor innovatiebeleid werden geselecteerd op grond van in het verleden behaalde successen - die zoals bekend geen garantie bieden voor de toekomst. Het innovatieplatform faalde als aanjager.

Maar zelfs als de overheid haar innovatiebeleid zou innoveren, dwz loskoppelen van oude successen en richten op nieuwe toepassingen leidend tot meer arbeidsproductiviteit, zou de daaruit resulterende banengroei zeer gering of zelfs negatief kunnen zijn.

(Dan kan overigens dit innovatiebeleid voor de economische groei nog steeds positief uitwerken: als het inderdaad bijdraagt aan verhoging van de arbeidsproductiviteit - dwz dat hetzelfde geproduceerd wordt met *minder* mensen.)

4.4 Zal vraagstimulering in de economie meer banen blijven opleveren?

Ook voor vraagstimulering geldt de wet van de afnemende meeropbrengst. Steeds meer advertising in steeds meer media brengt op den duur steeds minder nieuwe klanten en dus steeds minder nieuwe banen om die klanten te bedienen. Op het laatst profiteert alleen nog de eigen werkgelegenheid in de vraagstimulering: meer banen voor verkopers, salesmanagers, accountmanagers, makelaars, marketingexperts, reclamebureau's, enz. Dan is de rek bij andere werkgelegenheid er wel uit en zal ook de eigen werkgelegenheid in de vraagstimulering mettertijd niet ontkomen aan banenkrimp.

In de actuele situatie mag van de vier oude banengroefactoren dus weinig of geen nieuwe werkgelegenheid in Nederland verwacht worden.

Zijn er dan misschien nieuwe banengroefactoren waarop we onze hoop kunnen vestigen? Denk eens aan al het werk dat nog zou kunnen gebeuren: in de zorg, het onderwijs, duurzame energie, woonbeheer, beveiliging, ontwikkelingssamenwerking en wat al niet. Er is nog zoveel te doen waarvoor de nodige banen nu nog ontbreken. Waarom zouden die niet gecreëerd kunnen worden?

Het banale antwoord op deze vraag is dat banencreatie geld kost – geld dat onttrokken moet worden aan andere bestemmingen waarbij andere banen in het geding kunnen zijn. Dan kan de creatie van nieuwe banen gepaard gaan met de vernietiging van oude banen. Tel uit je winst. Banen scheppen is dan eigenlijk banen verplaatsen. Dat kan maatschappelijk nuttig zijn. Maar het is geen *banengroei*.

Wie toch wil blijven dromen van banengroei als reële mogelijkheid – en wie wil dat niet? – kan nog hoop putten uit het verschijnsel 'economische conjunctuur'. Na regen komt zonneschijn, het economisch herstel kan niet eindeloos op zich laten wachten en was er niet al weer een piepklein beetje economische groei vanaf het vierde kwartaal 2009? Banengroei kan vervolgens dan toch niet uitblijven?.

Tja, was het maar zo simpel.

Men kan dromen van een snel herstel, maar terugkeer van de economische groei zoals voor 2009 bestond is niet gegarandeerd. Economische groei kan ook baanloos zijn. De ervaring leert dat het bbp minstens 2 % moet toenemen wil ook de werkgelegenheid toenemen. Zover is Nederland nu niet; het blijft de vraag hoeveel banen erbij zullen komen en wanneer.

5. Duiding van een nooit eerder vertoonde crisis

Om wat meer zicht op onze economische toekomst en eventuele banengroei te kunnen krijgen is het belangrijk meer inzicht te hebben in de crisis, die strikt economisch gezien nu voorbij is – het BBP neemt weer iets toe – maar die ruimer politiek gezien nog volop gaande is en zeker in de nabije toekomst voortduurt. De crisis is niet alleen conjunctureel maar maakt ook deel uit van een meer structurele maatschappelijke ontwikkeling: naar iets lagere niveau's van consumptie en productie en naar een nieuwe balans van arbeidsparticipatie en niba-participatie.

De crisis van nu is in menig opzicht uniek en moet mede gezien worden in relatie tot wat eraan vooraf ging, een ontwikkeling van de economie waarvoor sommigen⁷ termen als superkapitalisme, new capitalism of hyperconsumentisme hanteren en waarvoor ik de term postmodernisering gebruik. De opgerekte werkgelegenheid 2008 was het resultaat van deze ontwikkeling: meer preoccupatie met productie van zaken waar geen haan naar kraait als ze niet geproduceerd zouden worden. Tezelfdertijd nam aan de onderkant van de arbeidsmarkt het aantal “onrendabelen” toe, op afstand van de rijker wordende burgers⁸. Elementaire zaken bleven voor de armen onbetaalbaar terwijl de relatief rijken min of meer verzadigd raakten en meer geld gingen besteden aan minder elementaire zaken zoals positionele goederen en diensten, meer vakanties, mode, gadgets, luxe enz.

De huidige crisis is meeromvattend dan vroegere crisissen en vertoont een serieel verloop waarbij ‘bubbels’ elkaar opvolgen.

De supprime crisis maakte ons bewust van het bestaan van een huizenbubbel in Amerika. En de hierop volgende financiële crisis maakte ons bewust van het bestaan van een financiële bubbel, niet alleen in Amerika maar ook elders. Het verhaal is bekend: hoe hypotheekverstrekkers en hypothecaire leners in ramspoed terecht kwamen en hoe de banken en overheden reageerden met het afboeken en injecteren van miljarden. Deze reacties konden niet voorkomen dat er wereldwijd banken omvielen, waarbij Nederland de schade wist te beperken tot de DSB. In Europa, met name Griekenland, ontwikkelde de bankenbubbel zich vervolgens tot een landenbubbel, waarvoor de EU inclusief Nederland een noodfonds van € 175 miljard creëerde.

Het is niet zeker dit nu de laatste bubbel is. De crisis is nog niet voorbij en bubbels hebben de onaangename eigenschap dat we ze meestal niet vooraf ziet aankomen maar alleen achteraf opmerken dat we ze hadden kunnen zien aankomen.

Bubbels zijn gezwollen volgelopen met vermeende waarde. Ze kunnen ook weer leeg lopen, zodra blijkt dat veel van de vermeende waarde niet echt is. Deze ontdekking van *waarde-onechtheid* is de essentie van elke crisis, of het nu gaat om een kabinetscrisis, een huwelijks crisis of een financiële crisis.

De essentie van de financiële crisis is de ontdekking dat veel van de vermeende waarde - de veronderstelde adequate dekking van financiële risico's - in het echt niet blijkt te bestaan.

Het merkwaardige van bubbels is dat de onechtheid van de betreffende waarde vaak heel lang niet ontdekt wordt; terwijl toch eigenlijk al heel gauw duidelijk zou kunnen zijn dat de veronderstelde waarde in werkelijkheid niet bestaat. Naarmate de ontdekking langer uitblijft

⁷ Richard Sennett “The culture of the new capitalism” 2006 noemt bij voorbeeld “goldplating“ typerend voor deze fase

⁸ Marcel van Dam “Niemand's land” 2009

kan een bubbel verder zwellen, verder vollopen met vermeende waarde. Zelfs intelligente, goed opgeleide, mensen in de financiële wereld zagen lange tijd niet dat zij in feite bezig waren met het vernietigen van financiële waarde, niet met het creëren ervan. Bubbels kunnen alleen gedijen dankzij de waan van de dag, wishful thinking, blikvernaauwing, collectieve verblinding, group think en wat dies meer zij: gewone verschijnselen die zich in elke samenleving voordoen, te meer naarmate ze bevestigd worden door de groeps cultuur en beloningssystemen ter zake .

Het vollopen van een bubbel duurt jaren. Maar het leeglopen kan snel gaan. In september 2008 spatte de zakenbank Lehman Brothers als een zeepbel uiteen. Het was meteen de alarmbel waardoor overheden wereldwijd in actie kwamen om de crisis te bestrijden, Keynes indachtig. Als gevolg hiervan lopen de huizenbubbel en de financiële bubbel nu weer leeg . De prijs van de effectieve crisisbestrijding is echter dat de overheidsfinanciën geheel uit het lood geslagen zijn.

Ook Nederland zal de prijs moeten betalen, dwz moeilijke politieke keuzes moeten maken om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Het kabinet is nu weliswaar demissionair – na de ontdekking dat de vermeende waarde van de coalitie geen echte waarde had voor het nemen van cruciale beslissingen. Zodra er weer een normaal kabinet zit zal het herstel van de overheidsfinanciën ongetwijfeld de grootst mogelijke politieke aandacht vergen. In feite is dit nu in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 9/6/2010 al het geval.

Crisis betekent heroverweging op alle fronten: consumentenbeslissingen, investeringsbeslissingen, financiële beslissingen (o.a. over aflossing schulden) en, ja, ook politieke beslissingen over overheidsuitgaven. Naarmate er meer geproduceerde zaken minder noodzakelijk zijn neemt de kans toe dat heroverweging ter zake zal leiden tot lagere niveau's van consumptie, lagere niveau's van investeringen, lagere niveau's van schulden en lagere niveau's van overheidsuitgaven.

Tegen zo'n proces van downsizing van de ganse economie is geen kruid gewassen. Vraagstimulering, hoe uitgekookt ook, kan er niet tegenop.

Troost biedt de gedachte dat het bruto binnenlands geluk niet naar een lager niveau hoeft te gaan: misschien worden we zelfs wel gelukkiger! Als we het politieke momentum van de heroverweging van de overheidsuitgaven weten te benutten om de onderkant op te tillen en te komen tot een eerlijker verdeling van maatschappelijke goederen en diensten, inclusief vrije tijd, zullen de geluksperspectieven kunnen toenemen - niet alleen voor de onderkant maar voor iedereen.

6. Werkloosheid verdwijnt niet vanzelf.

Voor zowel 2010 alsook 2011 verwacht het CPB ½ miljoen geregistreerde werklozen. De niet-beroepsbevolking – 3,6 miljoen mensen - moet daarbij opgeteld worden om de omvang van de niba-participatie compleet in beeld te krijgen.

De CPB verwachting van ½ miljoen werklozen is een gemiddelde van 12 maandcijfers waarbij de cijfers voor 2010 oplopen en de cijfers voor 2011 aflopen.. Het is niet erg duidelijk waarop die verwachte omslag van stijgende naar dalende maandcijfers gebaseerd is. Wishful thinking?

Heeft men onder ogen gezien *waarom* de werkloosheidsstijging nu nog meevalt?

De vier bekende redenen wijzen erop dat de werkloosheid straks méér zal gaan stijgen.

1. De deeltijd WW (die buiten de werkloosheidsstatistiek valt) wordt in 2010 beëindigd.
2. Uitzendkrachten en ZZP'ers kregen door de crisis minder werk. (de werkloosheidsstatistiek registreert ZZW'ers pas als ze geen ZZP'ers meer zijn). Deze groep ondervindt inkomensgevolgen van de crisis – voor eigen rekening cq partnerrekening. Dit kan niet onverminderd voortgaan; het aantal zzp'ers (dat in de postmoderne economie vóór de crisis zeer was toegenomen) neemt af naarmate de crisis voortduurt .
3. Veel jongeren verlengen hun onderwijsverblijf. In de wachtkamer van de arbeidsmarkt kunnen zij zich meer kwalificeren en hoeven ze nog niet te solliciteren naar banen die er voor hen nu niet zijn (hopelijk straks wel) . Maar van uitstel komt geen afstel; de eeuwige student bestaat niet meer. Wanneer zij later dus alsnog de arbeidsmarkt betreden gaan zij bijdragen aan overmatig arbeidsaanbod (stijgende werkloosheid).
4. Miljarden belastinggeld waarmee de overheid de private economie in de crisis te hulp schoot sorteren effecten die op termijn afnemen en uitgewerkt raken. Het torenhoog opgelopen financieringstekort moet ooit geredresseerd worden. Dit zal belastend zijn voor de economie, in het bijzonder voor de werkgelegenheid (met name binnen de publieke sector).

Banentekort kenmerkt de arbeidsmarkt. Dit is niet nieuw. Het aantal geregistreerde openstaande vacatures was altijd al kleiner dan het aantal geregistreerde werkzoekenden (en veel kleiner dan de niet geregistreerde werkwillige niba-participatie)⁹. De krappe arbeidsmarkt is een mythe. Beleidsmakers en arbeidsmarktprofessionals beseffen dit niet en denken dat het banentekort een tijdelijk probleem is. Ze wijzen op de conjuncturele golfbeweging en op de talrijke babyboomers die de komende 25 jaren de arbeidsmarkt zullen verlaten om plaats te maken voor minder talrijke generaties geboren na 1970 (toen de anticonceptiepil gemeengoed werd).

Dit bekende verhaal van vergrijzing en ontgroening betreft de toekomst van de aanbodskant van de arbeidsmarkt. Het verhaal klopt, maar zegt niets over de vraagkant, de toekomstige behoefte van werkgevers aan personeel. Er kan dus niet zomaar gezegd worden dat de toekomstige arbeidsmarkt krap zal zijn. Het staat niet vast dat het banentekort in algemene zin vanzelf zal verdwijnen. De toekomstige omvang van de arbeidsvraag is onbekend; we weten dat de arbeidsvraag nu afneemt – 150.000 banen minder in 2009 – maar niet of de toekomstige banenkrimp kleiner zal zijn dan de krimp van de beroepsbevolking. Het idee dat

⁹ Toen de arbeidsmarkt nog onder invloed van de hoogconjunctuur was, oktober 2008, meldde het CBS 292.000 geregistreerde werkzoekenden tegen 252.000 openstaande vacatures. Het CBS telt werklozen alleen in de beroepsbevolking en vindt er dientengevolge minder dan er in werkelijkheid zijn. Het verschil zit in kleine en in grote dingen. Een klein ding is de seizoensinvloed. Hiervoor corrigeerde het CBS, en toen steeg het aantal werklozen naar 294.000. Dan wordt het verschil dus 42.000. Een groter ding is de migrerende arbeid: buitenlanders die in Nederland blijvend of tijdelijk werk zoeken, veelal gebruikmakend van de open grenzen binnen de EU. Hoeveel buitenlanders in Nederland werk zoeken is niet bekend maar hoeveel er werk vinden wel: 32.000 in 2007. Nu wordt het verschil dus 84.000 + X. De X staat voor een onbekend aantal buitenlandse baanzoekers dat hier geen baan vindt plus een onbekend aantal illegalen – werknemers en werkzoekenden. Een heel groot ding is de 'niet-beroepsbevolking' in Nederland. Deze statistische categorie omvat 3,6 miljoen mensen in de leeftijd van 16 tot 65 jaar onder wie een aantal studenten, huisvrouwen en vutters die best (weer) een baan zouden willen. In de reguliere werkloosheidsstatistiek worden deze mensen niet meegeteld. Het CBS corrigeerde deze ommissie in de publicatie 'De Nederlandse samenleving in 2008': in de niet-beroepsbevolking zouden 745.000 mensen van 15-65 jaar wel (weer) een baan willen. Het verschil loopt nu dus op tot 829.000 + X. Zelfs toen de arbeidsmarkt zich conjunctureel nog op een hoogtepunt bevond was de ruimte op de arbeidsmarkt dus veel groter dan de krapte, wel drie à vier keer zo groot!

krimpde beroepsbevolking leidt tot krapte wordt niet bevestigd door de ervaring in landen met een krimpde beroepsbevolking¹⁰. Volledige werkgelegenheid, de droom van de politiek, gaat niet vanzelf in vervulling. Mogelijk is de komst van de krappe arbeidsmarkt wensdenken. (Beleidsmakers wensen liever een krappe dan een ruime arbeidsmarkt. Die voorkeur is begrijpelijk. Krapte is een uitdaging om mensen te zoeken voor banen. Een ruime arbeidsmarkt is een opgave om banen te zoeken voor mensen. Bij krapte zijn de mensen en de banen er. Bij een ruime arbeidsmarkt zijn er niet genoeg banen - en komen er misschien ook niet genoeg banen. Meer banen zijn in onze economie alleen mogelijk als de vraag naar goederen / diensten toeneemt en daarvoor nieuwe banen nodig zijn. Beleidsmakers hebben weinig invloed op het maken van nieuwe banen. Zij hebben vat op mensen die uitkeringsafhankelijk zijn, niet op werkgevers die banen creëren, continueren of schrappen. Ze richten zich dus op de werkzoekenden in de hoop dat de employabele mens maakbaar is met behulp van beleid. Beleidsmakers koesteren daarbij de droom dat meer zoekactiviteit en meer employability resulteren in banengroei (of belijden het politieke streven naar banengroei met de mond), maar staan feitelijk tamelijk machteloos tegenover het banentekort dat per definitie eigen is aan de ruime arbeidsmarkt.

7. reëel beleid rekent met een blijvend ruime arbeidsmarkt.

Nederland kan zich beter instellen op een blijvend *ruime* arbeidsmarkt met (per saldo) nul banengroei gedurende een reeks van jaren. (Dit ruime denken krijgt meer inhoud in de paragrafen 9 *Het streven naar banengroei is toch nooit verkeerd?*, 10 *Herverdeling van beschikbare arbeid?* en 11 *Basisinkomen?*)

Nul banengroei betekent dat de netto arbeidsparticipatiegraad in 2012 en 2018 ongeveer 65% zal zijn, net zoals in 2000 en 2006 het geval was. Ook daarna zie ik de gedroomde krappe arbeidsmarkt nog niet verschijnen (vooral niet indien ook nog het arbeidsaanbod van 65- en 66-jarigen dan zou gaan meetellen in een potentiële beroepsbevolking van 16-67 jarigen.)

Studenten, huisvrouwen, vutters en andere baanloze burgers staan niet buiten de samenleving. Een ruime arbeidsmarkt met een niba-participatie van zeg 35% hoeft niet verkeerd te zijn.

CPB prognoses dienen (ook) de *ruime* arbeidsmarkt in beeld te brengen. Men zou twee uiteenlopende alternatieve aannames kunnen hanteren, doorrekenen en presenteren. Scenario één is dan het bekende beleidsverhaal op basis van de aanname dat *meer arbeidsaanbod meer banen betekent*; en scenario twee het alternatieve beleidsverhaal dat meer arbeidsaanbod geen banengroei garandeert, reden waarom *voorzichtigheidshalve het banengroei-effect op nul wordt geschat*.

Het verschil tussen beide scenario's is de omvang van de rijkrekenarij rond werk en inkomen. Als Nederland zich daarvan bewust is zal de politiek nuchter beleid ontwikkelen. Daarvoor is het hoog tijd. Te lang is voetstoots aangenomen dat het activerend arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid effectief was en resulteerde in banengroei. (Wetenschappers¹¹ vonden

¹⁰ zie P de Beer in *Beleid en Maatschappij* 2009

¹¹ Nicolette van Gestel, Paul de Beer & Mark van der Meer "Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat" Amsterdam 2009, besteedt aandacht aan de Nederlandse politiek bij de opeenvolgende hervormingen in de organisatie van de sociale zekerheid. Deze *beschrijving* van drie decennia geeft nog geen zicht op de betekenis van de politiek voor de *verklaring* van (het voortduren van) het hervormingsmoeras. Het boek geeft drie andere verklaringen. De eerste is de kracht van de instituties die belang hebben bij het (niet) doorvoeren van bepaalde hervormingen. Deze verklaring zou completer zijn als daarnaast de zwakte van de politiek ter zake evenzeer

daarvoor geen bewijs). Het beleid bleef maatregelen genereren vanuit de verwachting daarmee banengroei te bereiken; bij voorbeeld loonaanvulling voor langdurig werklozen die lager-dan-voorheen-beloonde arbeid (moeten) aanvaarden.

En nu zijn het de *heroverwegingen van de ambtelijke werkgroepen die nuchterheid ter zake van mogelijke banengroei ontberen*.

CPB, ambtelijke werkgroepen voor heroverweging van overheidsuitgaven (en –inkomsten), politici met hun verkiezingsprogramma's, sociale partners, arbeidsmarktprofessionals, ja de hele beleidselite werk en inkomen, rekent zich rijk als het gaat om effecten van beleid op werkgelegenheid.

Het CPB ziet wel dat € 15 miljard ombuiging in 2015 extra werkloosheid genereert maar denkt dat dit tot 1% beperkt blijft. (6,25% van de beroepsbevolking in plaats van 5,25%) Het verdisconteert alleen het schrappen van arbeidsplaatsen bij de overheid. Niet de andere werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde maatregelen. Het CPB gaat ervan uit a. dat de uitkeringsgerechtigden (zoals bijstandmoeders met kleine kinderen, wajongers en ww'ers) meer dan nu reeds het geval is, onder financiële druk gezet kunnen worden om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt en b. dat dit extra arbeidsaanbod ook daadwerkelijk zal leiden tot navenant extra arbeidsparticipatie (banengroei).

Stel (het onwaarschijnlijke geval) dat het inderdaad zou lukken om deze mensen in betaalde banen te krijgen: dan kunnen andere werkzoekenden deze banen niet meer krijgen en daalt dus hun kans op werk. Dit verdringingseffect wordt door de Nederlandse politiek niet verdisconteerd. De heroverwegingsvoorstellen gaan eraan voorbij.

(De "verdringing van de verdringing" beschreef ik in Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 25(2)2009 "Beleidselite miskent arbeidsmarkt".)

De mate van verdringing op de arbeidsmarkt wordt door het CPB niet empirisch gemeten maar hypothetisch op nul gesteld in het model waarmee het CPB onder meer de participatie-effecten voorspelt. Dit model (MIMIC) gaat uit van de - onder economen gebruikelijke - vooronderstelling dat vraag en aanbod zich op den duur volledig aan elkaar aanpassen.

Het is echter een empirisch feit dat op de arbeidsmarkt vraag en aanbod zich niet 100% aan elkaar aanpassen, de netto arbeidsparticipatiegraad kwam nooit boven de 68 %, zie de cijfers 1970- 2010.

Het lijkt dus ongepast om de arbeidsmarkt te willen vatten in een evenwichtsmodel zoals MIMIC. Een meer gepast model is misschien te vinden in een analogie met de tomatenmarkt, waar overproductie en het doordraaien van tomaten jaarlijks terugkerende verschijnselen zijn. Denkend volgens dit model rijst de vraag: wat te doen met de overproductie van arbeidskracht? Doordraaien in het re-integratie circuit?

geanalyseerd zou worden. Dan zou verklaard kunnen worden waarom gevestigde instituties het vaak winnen van de politiek. Hieruit kunnen dan ideeën ontstaan hoe democratische politiek in de toekomst versterkt kan worden. De tweede verklaring is de kracht van de chaos die handige politici aangrijpen om op uitgelezen momenten uiteenlopende interventies te plegen. Ook dit deel van de verklaring is aannemelijk, maar geeft geen ideeën voor versterking van de democratische politiek in de toekomst.

De derde verklaring is de kracht van ideeën over het (niet) doorvoeren van hervormingen. Het boek let vooral op hoe in de onderzochte periode het draagvlak van de ideeën zich ontwikkelde. De politiek is dan in het geding en krijgt in dit opzicht dus aandacht. Voor de verklaring van het moeras is daarnaast ook van belang te weten hoe de politiek ideeën diskwalificeert dan wel labelt als 'politiek correct'. Heeft men het idee 'activerend beleid' zo sterk als politiek correct bestempeld dat men de mogelijke ineffectiviteit daarvan niet meer onder ogen wilde zien?

Deze vraag hardop uitspreken is vooralsnog politiek taboe. In het beleidscircuit ontbreekt nuchterheid ter zake van onmogelijke banengroei. We noemen drie voorbeelden, ontleend aan de gerapporteerde voorstellen ter heroverweging van miljarden overheidsuitgaven.

8. Heroverwegingsvoorstellen rekenen zich rijk in banengroei. Drie voorbeelden:

8.1.

De werkgroep kindregelingen behandelt in zijn rapportage “Het kind van de regeling” zes denkbare verschillende pakketten bezuinigingen op zaken zoals kinderbijslag, kindgerelateerde korting box 3, aftrekposten kinderen, WTOS, kindgebonden budgetten, kinderopvangtoeslag, aanvullende alleenstaande ouderkorting, ICK vaste voet en opbouwpercentages, toeslag alleenstaande ouders in de bijstand en ouderschapsverlof korting. Elk pakket zorgt volgens het CPB voor bijna € 2 miljard aan bezuinigingen. Pakket nr 4 heet “participatie” en heeft volgens CPB tabel 4.1 tot gevolg dat kostwinners en alleenstaande ouders meer uren gaan werken en dat de werkgelegenheid in uren bij bedrijven toeneemt. Deze extra werkgelegenheid (extra *vraag* naar arbeid) komt dankzij MIMIC uit de lucht vallen en maakt deel uit van de droom der beleidsmakers.

8.2.

De werkgroep ‘Op afstand van de arbeidsmarkt’ biedt in totaal meer dan € 12,6 miljard structurele besparingsopties sociale zekerheid, als volgt gevierendeeld:

I Jongeren met problemen (Wajong,) : besparing € 2,2 miljard ,

II Beschutte arbeid (WSW) : besparing € 2,3 miljard

III Te integreren regelingen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (met name Wajong, WIJ en WWB), besparing : € 2,1 miljard

IV Arbeidsincentives (meer financiële pressie op mensen in WWB of WIA om werk te aanvaarden): besparing € 6 miljard .

Het CPB berekende effecten van deze voorstellen. Zo zou de decentrale uitvoering ertoe leiden “ dat 4,2% meer uitstroom naar werk plaats vindt”.

Dit is een te snelle conclusie uit de eerdere ervaring met het decentraliseren van de bijstand.

De toen behaalde “winst” voor de gemeenten moet anders verklaard worden: niet zozeer uit meer uitstroom naar werk maar veeleer uit minder instroom in de bijstand

(afschrikkingseffect). De winst met de gedecentraliseerde bijstand werd bovendien onder goede economische omstandigheden behaald, een ervaring die niet zomaar over te zetten is naar de slechtere omstandigheden van nu (en straks). De winst – volgens het CPB zo’n € 100 miljoen – is dus uit de lucht gegrepen. Als het CPB schrijft “Dit effect wordt hier ook bereikt” lezen wij: dit effect wordt alleen op papier bereikt.

Het CPB voorspelt op basis van aannames - niet op basis van feiten - dat het verlagen of het vervallen van de uitkering het arbeidsaanbod met 20.000 personen doet stijgen.

In het (waarschijnlijke) geval dat dit stijgende arbeidsaanbod door werkgevers niet gehonoreerd wordt krijgen met name de ouders van (ex) wajong’eren hogere lasten en dus minder te besteden. Wat hun verlies aan besteedbaar inkomen voor de economie betekent heeft het CPB niet doorgerekend.

Ook in het (onwaarschijnlijke) geval dat het arbeidsaanbod wel gehonoreerd wordt is er een effect dat het CPB niet heeft doorgerekend, namelijk het verdringingseffect: de banen die de wajong’eren dan zouden krijgen gaan voorbij aan de neus van andere werkzoekenden - die daardoor dus langer in de uitkering moeten blijven (voor zover ze uitkeringsgerechtigd zijn: WW, IOW, WAO, WIA, IOAW, IOAZ of WWB).

De vier delen samen vormen een beleidsdroom: banengroei door opvoering van de druk op baanloze medeburgers. Met de zegen van het CPB heeft ook de werkgroep 'op afstand van de arbeidsmarkt' zich rijk gerekend.

8.3.

De werkgroep 'werkloosheid' biedt zes varianten om de werkloosheidsregelingen te wijzigen, niet alleen wat betreft hoogte en duur van de werkloosheidsuitkering maar ook wat betreft het ontslagrecht, premiedifferentiatie en de introductie van een spaar WW. Het CPB berekende (besparings- en gedrags)effecten van de zes varianten waarbij de gevonden opbrengst varieert van € 1,3 miljard tot € 3,4 miljard. Ook effecten op de werkgelegenheid zijn hierbij meegenomen: de werkloosheid zou dalen met minstens 60.000 en hoogstens 105.000 personen. De daling komt vooral door de inkorting van de uitkeringsduur, waarbij verondersteld wordt dat er dus zomaar 60.000 tot 105.000 banen bijkomen. Deze veronderstelling wordt slechts onderbouwd met de loonvormingstheorie, dwz dat meer arbeidsaanbod zou leiden tot dalende loonkosten en daardoor tot meer arbeidsvraag. Deze op zich logische theorie gaat in de feitelijke praktijk van de loonvorming lang niet altijd op en zeker niet in de mate die nodig is om genoemde hoeveelheid banengroei aannemelijk te maken. Toekomstige banengroei wordt pas echt aannemelijk wanneer ook de arbeidsvraag duidelijk groeit: waarvoor hebben werkgevers die extra banen nodig, met andere woorden welke perspectieven hebben zij om in hun markt(en) de afzet van hun producten / diensten te verhogen met behulp van meer banen en meer werknemers?

Versoepeling van ontslagbescherming leidt in de droom van beleidsmakers tot banengroei: de werkgevers creëren meer banen en nemen meer mensen aan als zij deze mensen vervolgens makkelijker kunnen ontslaan. Als de politiek meent dat minder ontslagbescherming tot meer banen leidt komt dit de werkgevers goed uit. Zij zullen niet gauw toegeven dat het onzin is. Flexibilisering van de arbeidsmarkt is een respectabel klinkende noemer waaronder de beleidsoptie *minder ontslagbescherming* gerangschikt wordt. De politiek ter rechterzijde is er zeer voor geporteerd.

De nuchterheid komt in dit geval van links. Vakbonden en linkse partijen zien onder ogen dat minder ontslagbescherming allereerst leidt tot méér ontslagen. Wel kan men daarbij erkennen dat vervolgens ook het aannemen van mensen en het creëren van nieuwe banen makkelijker zou kunnen worden. Daarmee zegt men nog niet dat er meer banen bijkomen dan er verdwijnen. Minder ontslagbescherming betekent vooral dat mensen vaker van baan zullen wisselen, dwz meer arbeidsmobiliteit. Deze arbeidsmarktflexibilisering levert per saldo geen banengroei op. Integendeel, naarmate banen vaker vacant komen zal de werkgever vaker nadenken over de vraag of de betreffende baan noodzakelijk gehandhaafd moet worden. Schrappen van de baan, cq reorganisatie van (taken in) banen om arbeid te besparen, kan een betere optie zijn. Per saldo is te verwachten dat de voorgestelde vermindering van ontslagbescherming de arbeidsparticipatie iets zal doen afnemen (terwijl de arbeidsproductiviteit iets zal toenemen.)

9 *Streven naar banengroei is toch nooit verkeerd?.*

U denkt nu misschien vertwijfeld: jawel, het zou kunnen dat de CPB aannames niet kloppen en de werkgelegenheid niet verder opgerekt kan worden, maar zeker is dat niet; en zolang het niet absoluut zeker is, wat is er dan op tegen om te blijven streven naar zoveel mogelijk banengroei? Door hard te blijven streven komen we zo dicht mogelijk in de buurt van het

ideaal van de volledige werkgelegenheid?. Dat is toch goed, ook indien de volledige werkgelegenheid niet voor de volle 100% haalbaar zou zijn?

Dit is het gedachtegoed van de oude politiek. Maar het is geen goede gedachte. Het leidt tot pervertering van waarden. Zowel betaald werk alsook niba-participatie worden niet meer naar waarde geschat. Bezigheid wordt niet meer betaald omdat ze waardevol is maar waardevol omdat ze betaald wordt. Baanloos burgerschap verwordt van positieve mogelijkheid voor maatschappelijke participatie tot misprijzing met negatieve uitwerking op het maatschappelijk functioneren en het zelfbeeld van zowel de werkende als de baanloze burgers. Deze dubbele pervertering is iets om over na te denken.

Doorgaan met het streven naar onmogelijke banengroei heeft als grootste bezwaar dat men de kop in het zand steekt voor het echte probleem: fatsoenlijke werkgelegenheid is een schaars goed dat in onze huidige samenleving zeer ongelijk verdeeld is. Dit verdelingsprobleem kan door struisvogelgedrag niet worden opgelost. En het probleem wordt nog groter naarmate arbeidsbesparende technologie en postmoderne economie zich verder ontwikkelen. Het spitst zich toe op de verdeling van werk en baanloosheid over insiders en outsiders op de arbeidsmarkt. Bij voorbeeld het nobele streven naar meer arbeidsparticipatie van ouderen staat welbeschouwd haaks op het niet minder nobele streven naar meer banen voor schoolverlaters en andere jonge werkzoekenden. Als oudere werknemers niet uitstromen uit het bedrijfsleven stagneert vervolgens de doorstroming van personeel binnen het bedrijfsleven zodat er tenslotte ook weinig terecht kan komen van de instroom van nieuwe werknemers in het bedrijfsleven. Banenbehoud en banengroei voor ouderen kunnen ten koste gaan van jongeren (die beschikbaar zijn voor niet beschikbare banen.)

10. Als de rek er uit is, wat moet de politiek dan? Schaarse werkgelegenheid beter verdelen?

Banenverdeling is in bovenstaande gedachtegang een zinnigere politieke ambitie dan banengroei.

Als de rek uit de werkgelegenheid is of als de politiek niet in staat is om de werkgelegenheid op te rekken moet de politiek zich niet meer bekommeren om banengroei. Dan ligt het voor de hand dat de politiek niet de hoeveelheid maar verdeling van de beschikbare arbeid probeert te verbeteren. Dit gebeurde in de jaren '80 toen arbeidstijdverkorting (niet alleen in Nederland) een politiek issue was, met het oogmerk de beschikbare arbeid te verdelen over alle 16-65 jarigen¹². Nederland is sindsdien kampioen deeltijdbanen geworden, maar het streven naar werk voor allen via herverdeling bleef toch on vervuld en werd na verloop van tijd opgegeven. Mogelijk is men gaan inzien dat invoering en handhaving van de beoogde rigoureuze arbeidsherverdeling een te hoge prijs zou vergen, in termen van regeldruk rond gelimiteerde arbeidstijden - bureaucratisch gedoe met negatieve uitwerking op arbeidsvoldoening en arbeidsproductiviteit.

Anno 2010 is het onderscheid tussen arbeidstijd en privé tijd vervaagd, minder een zaak van opgelegde werktijden en meer een aangelegenheid van de verantwoordelijke individuele werknemer die met zijn mobieltje, blackberry, laptop enz. zelf kan bepalen wanneer en waar hij (niet) werkt en daarbij onderhevig kan zijn aan permanente bereikbaarheid voor werkcontacten. Het collectief bepalen en (her)verdelen van arbeidstijd is aldus vrijwel ondoenlijk geworden.

¹² Michiel van Hasselt "Acht uur te lange arbeidsduur" S&D 35/9 1978
Rutger Claassen bepleitte in S&D 2009 invoering van de 30-urige werkweek

Het oude streven naar herverdeling van de beschikbare arbeid via strikte regulering van werktijden past niet meer in het huidige tijdsgewricht. Wat nog wel zinvol zou kunnen zijn is te streven naar een betere verdeling van de beschikbare arbeid over de generaties. Jongeren dreigen qua arbeidskansen misdeeld te worden nu de werkgelegenheid krimpt en ouderen niet eerder (kunnen) uitstromen. Niet kunnen participeren in betaalde arbeid is voor (de ontwikkeling van) jongeren over het algemeen schadelijker dan voor ouderen.

Streven naar een betere verdeling van schaarse arbeid over ouderen en jongeren moet ook op de moderne manier gebeuren: op basis van individuele keuzes van ouderen om minder te gaan werken of helemaal te stoppen, waardoor arbeidsplaatsen gedeeltelijk of geheel vrijkomen voor anderen, met name jongeren.

11. Basisinkomen?

Als banengroei en arbeidsherverdeling beide voor de Nederlandse politiek geen realistische opties zijn resteert nog één andere optie: loslaten van het gedroomde beleidsdoel ‘banen voor allen’ en in plaats daarvan ‘inkomen voor allen’ waarborgen, met andere woorden een onvoorwaardelijk basisinkomen invoeren niet alleen voor de werkende maar ook voor de baanloze burger. De arbeidsmarkt kan blijven functioneren als dit gegarandeerde basisinkomen wordt ingevoerd, want ook dan blijven er genoeg financiële en sociale prikkels om het nodige arbeidsaanbod te genereren. Het arbeidsethos van baanloze burgers doet niet onder voor dat van werkenden, zo is herhaaldelijk uit onderzoek gebleken¹³. Ondernemerschap zal floreren dankzij het basisinkomen (dat het ondernemersrisico verkleint).

Het probleem dat de oude politiek heeft met het onvoorwaardelijke basisinkomen is niet de arbeidsmarkt, maar de niba-participatie. Men kan zich nauwelijks voorstellen dat mensen in iets anders dan in betaalde arbeid participeren. Hooguit is er begrip voor vrijwilligerswerk en mantelzorg, bezigheden die zeer lijken op betaalde arbeid. Andere onbetaalde bezigheid – huishoudelijk, sociaal, cultureel, politiek, fysiek, ludiek enz. - wordt door de oude politiek niet gezien of niet naar waarde geschat. Geld geven voor baanloos burgerschap – de algemene heffingskorting – wordt door de oude politiek gezien als een historische vergissing en denigrerend afgedaan als “aanrechtssubsidie”, in de waan dat de afschaffing daarvan zou bijdragen aan banengroei voor huisvrouwen die het aanrecht willen inruilen voor betaald werk.

De oplossing van het niba-probleem is de erkenning dat het geen probleem is. Niet het baanloos burgerschap maar de perceptie daarvan in de hoofden en de taalgewoonten van beleidsmakers en opiniemakers is het echte probleem. Baanloos burgerschap is niet inactief, niet asociaal, vindt niet zittend achter geraniums plaats, ook niet liggend in een hangmat, de sociale zekerheid is geen warm bad.

De negatieve beeldvorming, die ook in het zelfbeeld van de baanloze burger doorwerkt, vraagt om krachtige bestrijding. Als we de vooroordelen weten te overwinnen zullen we ontdekken dat wij over het algemeen - zowel de werkende als de baanloze burgers – goed bezig zijn. Er zijn wel uitzonderingen die de regel bevestigen: voorbeelden van baanloze burgers die niet goed bezig zijn zoals er ook voorbeelden zijn van werkende burgers die niet goed bezig zijn. Maar meestal zijn er dan mensen in de omgeving van deze voorbeelden die corrigerend willen en kunnen optreden (sociale controle)..

¹³ Voor zeer recent onderzoek zie SCP (Patricia van Echteld): “Een baanloos bestaan” 2010.

De overheid heeft hierin geen taak, tenzij het gaat om crimineel gedrag.

De overheid dient iedereen gelijkelijk met respect te behandelen. Als zij hierin slaagt kan dit bijdragen aan nieuwe *synergie van werkende en baanloze burgers*.

Zolang zij hierin echter niet slaagt blijven de burgers – zowel de betaald werkenden alsook de baanlozen – vooral boos op elkaar, vol onbegrip. Hufterigheid bij veeleisende burgers (met korte lontjes, enz.) maar ook bij falende overheden en bestuursorganen (die hun inefficiëntie verzwijgen, ontoegankelijke taal en procedures hanteren, hoge transactiekosten handhaven, sociale zekerheidsafspraken niet nakomen, beschikbaarheid eisen voor banen die niet beschikbaar zijn, enz.) .

Beleid dat een eind maakt aan dit soort hufterigheid- is dat een utopie?

Volledige werkgelegenheid is een utopie. Basisinkomen niet.

De meeste baanloze burgers hebben ook nu al wel een basisinkomen (dankzij sociale zekerheid of studiefinanciering), maar het is niet onvoorwaardelijk en er zijn toch nog 1,2 miljoen volwassen Nederlanders die geen enkel inkomen uit arbeid of uit sociale zekerheid ontvangen. Als ook zij recht krijgen op een (kostwinneronafhankelijk) basisinkomen, genereert dat zo'n € 12 miljard extra overheidsuitgaven. Een derde daarvan wordt terugverdiend via vereenvoudiging van (uitvoering) sociale zekerheid en belastingdienst (inclusief besparing op toeslagen voor huur, zorg en kinderopvang). De resterende € 8 miljard kan de politiek vinden hetzij door bijna 4% te bezuinigen op de overheidsuitgaven hetzij door de belastingdruk op de burger gemiddeld met bijna 4% te verhogen , hetzij door een mix van beide die optelt tot € 8 miljard – zie ook hierna par.12.

Het belang van invoering basisinkomen is niet alleen dat elke burger, ongeacht zijn of haar participatie in wat dan ook, basale inkomenszekerheid gegarandeerd krijgt, maar paradoxaal genoeg ook dat het de weg opent voor een giga bezuiniging, een grote schoonmaak in de historisch gegroeide overheidshuishouding van onze verzorgingsstaat. Door invoering basisinkomen krijgt de markteconomie een koopkrachtbodemp. Op basis hiervan kan de overheid - sociaal verantwoord - taken overhevelen naar de markt mits dit een meer effectieve uitvoering van die taken oplevert. Giga bezuiniging volgens de lijn die in par.12 wordt aangegeven kan de verzorgingsstaat geleidelijk veranderen in een meer democratische staat (met veel markt), waarin mensen veilig, productief en prettig met elkaar samen leven, zowel in het domein van de betaalde arbeid als in het rijk van de civiele vrijheid (niba-participatie).

12. Heroverweging van €29 miljard en van.....

De Nederlandse staatsschuld steeg door de economische crisis tot boven 60% BBP (het toegestane maximum in de EU), namelijk tot 66,5 % in 2010. Het CPB verwacht bij ongewijzigd beleid een verdere stijging van deze (EMU-)schuld tot 73,9% BBP in 2015. Belasting- en premie-inkomsten, bij elkaar ruim € 250 miljard in 2010, dreigen jaarlijks € 29 miljard tekort te schieten om alle overheidsuitgaven te kunnen dekken.

Zo'n enorm begrotingsgat dichten vereist nieuwe politiek. Oude reflexen op dreigende begrotingstekorten - doorberekening in evenredige lastenverhogingen cq kaasschaafbezuinigingen – zijn ontoereikend. Om de uit het lood geslagen overheidsfinanciën te saneren en te verlossen van torenhoge rentelasten zullen we nu echt politieke keuzes voor onze toekomst moeten maken: Welke uitgaven doen we niet? Welke lastenverhogingen doen we wel?

Met invoering van het basisinkomen erbij beloopt de heroverwegingsopgave $8 + 29 = € 37$ miljard.

Dit bedrag is gelukkig hoog genoeg om het de gevestigde politiek lastig te maken. Zij kan nu niet meer toegeven aan haar natuurlijke neiging om moeilijke keuzes te ontlopen, niet meer wegvluchten in rijkrekenarij, in dromen van snel herstel van economische groei en van banengroei.. En dat is maar goed ook, want wie rekent op een groei die vervolgens geen werkelijkheid wordt, voert een verkeerd beleid waardoor insiders hun banen te lang behouden en outsiders onvoldoende aan de bak komen (tijd moeten verdoen met ritueel solliciteren) . Met name jongeren en langdurig werklozen zullen dan in grote getale geen baan kunnen vinden..

Financieringstekort en rentelasten van de overheid blijven dan veel te hoog, waardoor prijzen gaan stijgen en burgers in feite armer worden.

Op het totaal van de publieke uitgaven is € 37 miljard ca 15%. Zo'n ingreep is fors maar niet ondoenlijk. Bij de bestaande overheidsuitgaven zijn er nog veel zaken die voor bezuiniging in aanmerking komen, terwijl ook de mogelijkheden voor lastenverzwaringen nog geenszins uitgeput zijn.

(Bezuinigingen in de zin van minder overheidstaken en minder overheidspersoneel, zijn historisch gezien een reële mogelijkheid: de overheid bleek in het verleden immers ook met minder taken, minder ambtenaren, minder “zelfstandige” bestuursorganen en minder aanbestedingen haar rol te kunnen vervullen. Tevredenheid van de burgers over het vervullen van die rol was toen waarschijnlijk niet minder dan nu.

Hogere belastingen zijn eveneens haalbaar; dit heeft Nederland in het verleden bewezen. Andere landen bewijzen dat hogere belastingdruk in het heden ook mogelijk is).

Bij het zoeken naar mogelijke overheidsbezuinigingen cq hogere lasten voor de burgers gaan we niet zonder meer uit van wat de ambtelijke werkgroepen aandragen. We onderkennen dat de ambtenarij niet graag in eigen vlees snijdt en van nature meer geneigd zal zijn te zoeken naar lastenverzwaringen dan naar bezuinigingen. Deze zoekrichting ligt minder voor de hand als we rekening houden met het ervaringsfeit dat bezuinigingen, met name op overheidstaken, een positiever effect op de economische groei hebben dan belastingverhogingen. Het feit dat het kabinet geen politieke zoekrichting meegaf aan de ambtelijke groepen maakt het waarschijnlijker dat de ambtenaren hun natuurlijke voorkeur voor lastenverzwaringen hebben gevolgd.

Dit blijkt inderdaad zo te zijn. In zijn analyse van de heroverwegingsvoorstellen voorziet het CPB voor 2011-2015 meer lastenverzwaring (verhoging collectieve lastenquote 1,8% bbp) dan bezuinigingen (verlaging collectieve-uitgaven 1,5% bbp)

Hebben wij (burgers) dezelfde voorkeur?

Deze vraag is niet meteen te beantwoorden. We willen eerst weten: over welke lastenverzwaringen hebben we het? en over welke bezuinigingen?

Onze voorkeur gaat niet a-priori naar de ene of de andere kant. We zijn geen ambtenaren voor wie de overheid het dagelijks werk is - daarop willen bezuinigen is voor hen bijna tegennatuurlijk. We zijn geen linkse politici voor wie de overheid per definitie goed is - daarop bezuinigen is in deze politieke sfeer taboe. Maar we zijn ook geen rechtse politici die de overheid onvoorwaardelijk willen terugdringen ten gunste van de markt – in hun politieke sfeer is lastenverhoging taboe. Volgens ons gaat lastenverhoging niet per se ten koste van de economie. (Bij hogere belasting houden bedrijven en particulieren weliswaar minder geld over om te investeren cq te besteden, maar dit kan gecompenseerd worden door meer overheidsinvesteringen cq –bestedingen.).

Rekening houdend met links en rechts willen wij eigen keuzes ontwikkelen en daartoe eerst de overheidsuitgaven en de belastingtarieven zo objectief mogelijk bekijken.

Ons antwoord op de vraag naar € 37 miljard zal dus niet simpel zijn, maar ons uitgangspunt is dat wel: de Nederlandse overheid moet zoveel geld krijgen als nodig is om haar taken effectief te vervullen, niet meer en niet minder. Die € 37 miljard is dus niet heilig, de door het CPB genoemde € 29 miljard evenmin. Het komt erop aan om de huidige ca € 250 miljard overheidsuitgaven naar waarde te schatten. Zijn deze kosten in overeenstemming met de baten, met andere woorden: zijn de beleidseffecten per saldo positief? Kunnen we bewijzen dat de overheid haar taken ter zake goed vervult?

In deze waardebepaling zal dan wel blijken hoeveel miljarden we kunnen vinden, misschien minder dan 37, misschien meer, we zullen zien.

Hierbij zal zich vermoedelijk (alweer) een bubbel manifesteren: de beleidsbubbel die vol zit met vermeende beleidseffectiviteit. Als we deze eigen-aardige bubbel voorzichtig kunnen laten leeglopen vinden we de nodige miljarden.

Mijn voorstel hoe we de beleidsbubbel kunnen laten leeglopen is als volgt: we keren ter zake van de effectiviteit van het overheidsbeleid de bewijslast om. Nu is het nog zo dat beleid wordt voortgezet tenzij de ineffectiviteit ervan is bewezen. Als we dit omkeren wordt de nieuwe stelregel: beleid wordt niet voortgezet tenzij de effectiviteit ervan bewezen is. Dit voorstel betreft alle uitgaven voor de uitvoering van overheidsbeleid met één uitzondering: de overdrachtsuitgaven. Als de overheid belasting- en premiegeld overdraagt naar burgers is de besteding van dat geld dus geen overheidszaak meer. De overdracht - via belastingdienst en instellingen sociale zekerheid - is qua effectiviteit geen punt van politieke discussie. (Wel qua rechtmatigheid: links en rechts denken hierover verschillend.)

Wanneer de nieuwe stelregel wordt toegepast niet alleen op de (in)effectiviteit van het arbeidsparticipatiebeleid maar ook op de (in)effectiviteit van vredesmissies, innovatiebeleid, krachtwijken, welzijnswerk, inentingsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, milieubeleid, gezondheidsvoorlichting, terrorismebestrijding, cliëntenparticipatie, jeugdzorg, het koningshuis, cultuurbeleid, enz., zal dit zeker kunnen resulteren in beëindiging van veel beleidsuitvoering, dus resulteren in veel bezuiniging (dwz veel minder overheids personeel). Voorwaarde is dat de mate van (in)effectiviteit bewezen wordt door onafhankelijk onderzoek. De vraag of een bepaald taakgebied effectiever door de markt dan door de overheid behartigd kan worden maakt deel uit van de onderzoeksvraagstelling.

De kredietcrisis, met name het laten leeglopen van de huizenbubbel, de bankenbubbel en de landenbubbel bracht (o.a.) Nederland steeds dieper in de schulden. Het laten leeglopen van de beleidsbubbel helpt ons er weer uit. Als we dit voorzichtig doen in de komende twee kabinetsperiodes worden de overheidsfinanciën weer gezond. Ook de werkgelegenheid zal dan weer gezond worden, niet door banengroei – die droom geven we op – maar door arbeidsparticipatie en niba-participatie beter in balans met elkaar te brengen. Hier helpt invoering van een onvoorwaardelijk basisinkomen!

Het is geen droom: de crisis is dan echt voorbij.

Reageren op dit artikel? Mail cives@ziggo.nl