

Arbeidsparticipatie en het Rijnlandse model

De hoofdlijn uit het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' met betrekking tot werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan worden onderschreven. Over de uitwerking en vormgeving zal ook in het kader van gezonde overheidsfinanciën nog nader moeten worden gediscussieerd. Dit zal in ons land altijd onderwerp zijn van politieke compromissen. Vanuit die optiek is het niet verstandig daar reeds op voorhand starre besluiten over te nemen.

In 'Nieuwe wegen, vaste waarden' wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de arbeidsparticipatie en de werkloosheidsproblematiek.

Gelet op de feitelijke ontwikkelingen is daar alle aanleiding voor. Het kabinet maakte van het werkgelegenheidsbeleid het speerpunt bij uitstek. Ook in een onlangs verschenen rapport 'Arbeidsmarkt, Informatietechnologie en Internationalisering' van de Commissie Economische Deskundigen van de SER staat deze problematiek centraal. Ik steun in het navolgende in belangrijke mate op dat rapport.

Werk, met name aan de onderkant

Er is sprake van een hardnekkig werkgelegenheidsprobleem, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Steeds duidelijker wordt dat dit probleem samenhangt met technologische ontwikkelingen en met de internationalisering van de economie. Het lijkt er



Prof. dr. A.H.J.J. Kolnaar

heel sterk op dat met name onder invloed van de informatie- en communicatietechnologie juist de lager geschoolde arbeid wordt uitgeschakeld. Volgens treft de steeds grotere internationale concurrentie uit lage lonenlanden (Oosteuropese landen, Zuid-Oost Azië) ook al weer vooral deze groep.

Vooralsnog moet er rekening mee worden gehouden dat de aanvallen uit die hoeken op de arbeidsmarktpositie van de lager geschoolden door zullen gaan. Voorzover overigens hoger opgeleiden ook worden uitgeschakeld, weten zij mede via verdringing van lager opgeleiden doorgaans sneller een nieuwe baan te vinden.

Ook langs die weg staat de positie van de laagopgeleide op de tocht.

Hoewel alle westerse economieën, in Europa en in Noord Amerika, met deze problematiek worden geconfronteerd is de positie van Nederland naar alle waarschijnlijkheid extra kwetsbaar. Als zeer open economie is ons land nu eenmaal bijzonder gevoelig voor verschuivingen in de internationale concurrentieverhoudingen. Dat geldt ook voor de vraag naar arbeid.

Daar komt bij dat juist in ons land het aanbod van arbeid snel groeit. Een van de oorzaken hiervan is de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze snelle groei zal in de nabije toekomst nog niet tot stilstand komen: de relatieve achterstand in de arbeidsparticipatie in ons land ten opzichte van andere landen is immers nog niet ingelopen. Slagen we erin dit extra aanbod aan werk te helpen dan wordt het financiële draagvlak onder de economie groter. Daarmee is iedereen gebaat, zeker in het licht van de vergrijzing.

Remedies op het macro-niveau

We moeten er dus ernstig rekening mee houden dat vooralsnog een werkgelegenheidsprobleem blijft bestaan, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Juist vanwege de specifieke dimensie die dit hier heeft, moet ons land zich extra inspanningen getroosten om deze problematiek het hoofd te bieden. Het is niet voldoende als wij vergelijkenderwijs hetzelfde doen als in ons omringende landen: wij zullen juist meer moeten doen. Meer van ons nationaal produkt opzij moeten leggen voor investeringen in nieuwe werkgelegenheid, in scholing en onderzoek en in infrastructuur. Wij zullen in het verleden hiervan extra omzichtig om moeten springen met de loonvorming.

De zorg voor een goed investerings- en vestigingsklimaat mag niet aflaten. Kortom, op het macro-niveau moeten de zaken zo goed mogelijk voor elkaar zijn.

Dat een verantwoorde loonontwikkeling positieve gevolgen heeft voor de algemene werkgelegenheidsgroei is duidelijk. Onder invloed van de loonkostenmatiging steeg de werkgelegenheid op het einde van de jaren '80 ongekend. Dit leidde in het begin van de jaren negentig helaas tot het laten vieren van de teugels. De resulterende loonkostenstijgingen waren er mede de oorzaak van, dat vervolgens de werkgelegenheidsgroei terugliep en de werkloosheid weer groter werd. Eerst toen de bakens bij de loononderhandelingen opnieuw verzet werden nam ook de vraag naar arbeid weer flink toe. Op dit moment benaderen we zelfs de hoge groei van eind jaren tachtig weer. Maar er is gerede aanleiding voor de vrees dat de geschiedenis zich gaat herhalen. De kostenstijgingen in de jongste cao bij Philips zijn bijvoorbeeld echt aan de ruime kant, tegen de achtergrond van de nog steeds hoge werkloosheid.

Ontschotting van de arbeidsmarkt

Tevens is het van groot belang de bewegingsruimte op de arbeidsmarkt te vergroten. Veel van de regelingen en instituties daar zijn tot stand gekomen op basis van het goeddeels achterhaalde arbeidspatroon van de kostwinner met de voltijd baan. Terecht wordt in 'Nieuwe wegen, vaste waarden' aandacht gevraagd voor een 'ontschotting' van de arbeidsmarkt. Allerlei overgangen (van werkloosheid naar baan of zelfstandig ondernemerschap, van werkende naar zelfstandige, van minder geschoolde via scholing naar beter

geschoolde, van voltijd naar deeltijd, van actief naar pensioen enzovoorts) moeten soepeler en soms met minder risico's kunnen verlopen.

Als op deze manier de bewegingsruimte wordt vergroot vinden mensen makkelijker en zonder onoverkomelijke risico's hun weg naar (voor hen) betere compartimenten op de arbeidsmarkt. Bovendien mochten we voorkomen dat er een groep slecht opgeleide werknemers ontstaat met nauwelijks perspectieven. Tegen de achtergrond van de snelle technologische veranderingen wordt scholing steeds belangrijker.

Inkomen en werk aan de onderkant

Maar er is meer. Wij moeten opnieuw heroverwegen hoe wij met name aan de onderkant van het inkomensgebouw verder zullen gaan. Grofweg zijn er wat dit betreft twee wegen te onderscheiden. De eerste is zeer marktconform. Als een economisch goed minder schaars wordt, er te weinig vraag naar is, moet de prijs ervan omlaag. Dan zal de vraag ernaar stijgen. In de huidige omstandigheden betekent dit dat de beloning van lager geschoolde arbeid zou moeten dalen, waarmee de inkomensverschillen groter zouden worden. De loonontwikkeling aan de onderkant zou achter moeten blijven op de gemiddelde loonontwikkeling, terwijl die laatste op zijn beurt al zeer gematigd moest zijn.

Zoals bekend wordt deze weg gevolgd in de Verenigde Staten. Gemiddeld genomen is daar sprake van min of meer volledige werkgelegenheid. (Min of meer want er blijft een zeker percentage werklozen, vooral en juist ook aan de onderkant). Maar de inkomensverschillen zijn er groot, en er is een armoede-probleem. Hoewel ze hard

werken verdienen sommige laaggeschoolden zo weinig dat ze er niet behoorlijk van rond kunnen komen.

In het Rijnlandse model wordt dit laatste niet geaccepteerd. Met behulp van een relatief uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, met minimumuitkeringen en verplichte laagste cao-schalen en al dan niet met wettelijke minimumlonen wordt daar een sociaal minimuminkomen vastgelegd. De inkomensverschillen blijven er beperkt en er is een bodem in het inkomensgebouw.

De keerzijde van deze weg is het optreden van een werkloosheids- en een produktiviteitsprobleem. Mensen die onvoldoende capaciteiten hebben om het minimuminkomen te verdienen vallen buiten de arbeidsmarkt. Zij zijn veroordeeld tot inactiviteit en ontvangen daarvoor een uitkering. De stijgende lasten van de sociale zekerheid kunnen bovendien leiden tot minder werk, daardoor tot weer hogere lasten enzovoorts.

Als dit zo doorgaat, zei de Amerikaanse econoom Krugman, heeft straks in Amerika iedereen (aan de onderkant) een baan maar geen inkomen en in Europa (het Rijnlandse model) iedereen een inkomen maar geen werk. Natuurlijk is geen van beide situaties vol te houden.

De positie van het sociaal minimum

In antwoord op de vraag wat te doen kies ik uitdrukkelijk voor behoud van het Rijnlandse model. Dat betekent het instandhouden van een goed stelsel van sociale zekerheid en van een verantwoord sociaal minimuminkomensniveau. Maar het stelsel behoeft zeker aanpassing. De kern van die aanpassing is weer te geven met de 'ontkoppeling

van produktiviteit en inkomen' (zie rapport CED) en wat mij betreft in het ver-
 lengde daarvan met de ontvlechting van
 de arbeidsmarktfunctie en de behoefte-
 functie van het (minimum)loon.

Het gaat niet aan mensen met lage ver-
 diencapaciteiten te veroordelen tot inac-
 tiviteit. Zij moeten in staat
 worden gesteld het loon
 dat ze wel kunnen verdie-
 nen ook werkelijk te ver-
 werven. Voorzover dit loon
 uit sociaal oogpunt te laag
 wordt bevonden, moet er
 een aanvulling zijn tot het
 vastgestelde minimuminko-
 men. Dit betekent dat
 (prestatie)loon en inkomen
 minstens voor een deel
 worden ontkoppeld.

De loonkosten voor de
 werkgever of voor de parti-
 culiere vrager van arbeids-
 diensten (denk aan een-
 voudig huishoudelijk werk
 etc.) worden op deze ma-
 nier voldoende marktconform
 ook werkelijk vraag naar die diensten
 op gang komt. Wat dit betreft kan ge-
 leerd worden van bijvoorbeeld de erva-
 ringen in de Verenigde Staten: het is
 langs die weg kennelijk mogelijk ook
 aan de onderkant van de arbeidsmarkt
 voor voldoende werk te zorgen. Dit is
 de arbeidskostenkant van de zaak.
 Via aanvullingen wordt evenwel ge-
 zorgd voor een feitelijk inkomen ter
 hoogte van het sociale minimum. Dat is
 de behoeftenkant van de problematiek.
 Overigens speelt dit probleem niet al-
 leen bij de laaggeschoolde arbeid: iets
 soortgelijks is soms aan de orde bij ou-
 dere werknemers. Ook hun produktivi-
 teit is soms lager dan het loon
 waardoor ouderen al snel worden afge-
 voerd van de arbeidsmarkt.

Vormgeving

De ont koppeling aan de onderkant van
 loonkosten op basis van produktiviteit
 en inkomen op basis van behoefte kan
 op meerdere manieren gestalte krijgen.
 Te denken valt aan werken met behoud
 van uitkering, aan loonkostensubsidies

voor werkgevers, aan ne-
 gatieve inkomstenbelas-
 ting etc. Op dit moment
 gaat het er evenwel niet
 om wat de meest aantrek-
 kelijke vormgeving is: vol-
 gens mij draait de keus
 thans eerst en vooral om
 het al dan niet ontkoppe-
 len van produktiviteits-
 loon en inkomen zelf.
 Ik pleit er dan wel uitdruk-
 kelijk voor het ermee be-
 oogde werk vooral te
 zoeken in de marktsector.
 Als uitkeringsgerechtig-
 den die voorheen geheel
 ten laste kwamen van de
 collectieve sector thans

een deel van hetzelfde bedrag gaan ver-
 dienen met werken in de marktsector
 kan immers de belasting- en premie-
 druk in de economie omlaag. De wel-
 vaart voor de werknemers stijgt dan
 zonder dat de lonen zelf omhoog hoe-
 ven. Het is dan gemakkelijker een ver-
 antwoorde loonontwikkeling te
 organiseren.

Natuurlijk valt er ook zinvol werk te
 verrichten in de collectieve sector of in
 de sfeer van de onbetaalde arbeid (vrij-
 willigerswerk). Maar bij deze uitwer-
 king van de hoofdgedachte gaan de
 collectieve lasten niet omlaag, en dat is
 en blijft een groot nadeel.

Werk en uitkering

Consequent doorgedacht houdt ja zeg-
 gen tegen de geschetste ontkoppeling

**Slechts in
 individuele gevallen
 waar wel aanwezig
 werk ten onrechte
 wordt geweigerd
 zou een sanctie in
 de vorm van korten
 op de uitkering tot
 beneden het sociaal
 minimum op zijn
 plaats kunnen zijn.**

ook in dat in principe geen werkloosheidsuitkeringen meer worden verstrekt zonder dat daar werk tegenover staat. Dit 'subsidiëren van inactiviteit' zou tot het verleden moeten behoren. Iets soortgelijks wordt geopperd in 'Nieuwe wegen, vaste waarden'.

Overigens ga ik niet zo ver al onmiddellijk aan het toekennen van een uitkering de eis van het verrichten van werk te verbinden. Dat kan pas als de samenleving er voor in kan staan, dat er dan ook werk is. Zolang dat nog niet het geval is zal ook een uitkering moeten worden verstrekt indien men actief beschikbaar is voor werk maar het nog niet heeft gevonden of indien men scholing volgt voor werk.

Vanzelfsprekend dient er in beide gevallen een scherpe controle te zijn. Maar die controle is welbeschouwd nu ook al nodig. Wie het Rijnlandse model wil handhaven, moet een belangrijke consequentie daaruit trekken. De sociale zekerheid is er voor de bescherming van de zwakkere en heeft daarnaast ook een belangrijke economische functie. Dat stelsel van sociale zekerheid is evenwel zelf ook kwetsbaar en moet daarom evenzeer beschermd worden, onder meer door een adequate controle.

Uitkering en sociaal minimum

De kern van de bovenstaande gedachtingang is dus het mogelijk te maken, dat de loonkosten voor zeer laag productieve werknemers dalen tot onder het huidige wettelijk minimumloon, terwijl het sociaal minimum onaangetaast blijft. Zo worden grotere marktconformiteit en behoud van het Rijnlandse model verenigd. Dan verandert natuurlijk de betekenis van het wettelijk minimumloon en van de netto-netto-koppeling.

Impliceert een en ander nu dat ook de uitkeringen omlaag kunnen? Het antwoord is voor mij ontkennend, voorzover het feitelijk inkomen van betrokkene daardoor onder het sociaal minimum zou komen. Maar als er naast de uitkering een (laagbetaalde) baan is zou die mogelijkheid wel bestaan. Voorzover de uitkering aldus onder het sociaal minimum komt te liggen is er immers via werk aanvulling tot aan het sociaal minimum mogelijk. Onder die omstandigheden zou de lagere uitkering een extra prikkel kunnen zijn om met volle inzet naar werk te zoeken. Het zou de druk op de controle verminderen.

Toch blijft de voorwaarde ook hier de beschikbaarheid van werk. Als er geen werk voorhanden is moeten ook degenen die noodgedwongen op een uitkering zijn aangewezen op het sociaal minimum kunnen blijven rekenen. Het sociaal minimum moet niet worden aangetast. Hetzelfde geldt voor hen die om geldige individuele redenen (arbeidsongeschiktheid, pensioengerechtigd) niet meer hoeven te werken. Slechts in individuele gevallen waar wel aanwezig werk ten onrechte wordt geweigerd zou een sanctie in de vorm van korten tot beneden het sociaal minimum op zijn plaats kunnen zijn.

Het stelsel van sociale zekerheid

Uit het voorgaande rijst duidelijk het beeld op van de overheid die verantwoordelijk is voor het sociaal minimum in de samenleving. Sociale partners kunnen vervolgens arrangementen treffen om hogere sociale uitkeringen (op basis van het laatstverdiende loon) mogelijk te maken. Tenslotte kunnen individuen zich daarboven nog eens bijverzekeren op de particuliere markt.

De verdeling van de verantwoordelijkheden is helder.

Omdat in de loononderhandelingen hier een flinke plaats wordt ingeruimd voor goede doelen als de sociale zekerheid moet het algemeen verbindend verklaren van cao-afspraken worden gecontinueerd. Als de sociale partners evenwel zouden handelen in strijd met duidelijke doelstellingen van overheidswege en eventueel in strijd met gezamenlijke afspraken tussen de overheid en hen in dat kader, kan van de overheid niet verwacht worden dat zij zulke afspraken toch ondersteunt. Er is dus sprake van het toetsen van cao-afspraken alvorens algemeen verbindend te verklaren.

Beloning voor harder werken

Een nadeel van de voorgestane ontkoppeling van produktiviteit en inkomen is zonder twijfel gelegen in de inkomensontwikkeling bij harder werken. Zolang betrokkene met zijn loon onder het sociaal minimum zit, zal meer loon onmiddellijk ten koste gaan van de aanvulling. Het marginaal tarief is hier dus 100 %.

Meer inkomen valt alleen te verkrijgen via meer werken, als ook de verdien capaciteit ligt boven die welke nodig is om het sociaal minimum te verwerven. Men moet dit nadeel wel zetten tegenover wat er nu met betrokkenen gebeurt. Thans hebben zij geen zicht op werk, laat staan op verbetering van hun inkomenspositie. Vinden zij in het nieuwe systeem wel werk dan doen zij tegelijkertijd ook ervaring op. De mogelijkheden voor effectieve scholing nemen in een werksituatie eveneens toe. Aldus gaan in eerste instantie hun verdien capaciteiten omhoog en ontstaat er een kans dat in tweede instantie ook hun feitelijk inkomen boven het

sociaal minimum uitgroeit.

Vinden zij voorts werk in de marktsector dan dalen de lasten van de sociale zekerheid en kunnen de premies omhoog. Daar profiteert iedereen van. Tegenover de nadelen staan daarmee duidelijke voordelen, voor het individu en voor de samenleving.

Slot

In 'Nieuwe wegen, vaste waarden' is terecht aandacht gevraagd voor de participatie, met name aan de onderkant. In dat kader wordt gepoogd een oplossing te vinden voor wat wel heet de armoede- en produktiviteitsval. Die pogingen verdienen ondersteuning.

Natuurlijk zijn er op onderdelen kanttekeningen te plaatsen. Ik denk dat de hoofdlijn van het rapport van de Strategische Beraadsgroep evenwel kan worden onderschreven. Als de keuze eenmaal is gemaakt, zal over de uitwerking en de vormgeving, ook in het kader van gezonde overheidsfinanciën nader moeten worden gediscussieerd. Diezelfde uitwerking en vormgeving zullen in ons land overigens altijd onderwerp zijn van politieke compromissen. Dan is het misschien ook vanuit die optiek niet verstandig daar op voorhand reeds al te starre besluiten over te nemen.

Prof. dr. A.H.J.J. Kolnaar

hoogleraar algemene economie en geschiedenis van de economie aan de Katholieke Universiteit Brabant en lid van de Sociaal-Economische Raad.

Prof. dr. A.H.J.J. Kolnaar zal op de bijeenkomst van de Stichtingsraad op donderdag 9 mei a.s. het thema 'Nieuwe wegen, vaste waarden en de arbeidsparticipatie' inleiden. Zie verder de advertentie achterin dit blad.