

Werk, werk, werk... hoe nu verder?

De Academische Boekengids 29, oktober 2001, pp. 11-12.

De toename van de arbeidsparticipatie in ons land, van een Europees dieptepunt van 52% in 1985 tot ruim 65% nu, heeft alom in de wereld bewondering gewekt. Niet voor niets had het kabinet Kok-I dan ook 'werk, werk, werk' als motto voor het regeringsbeleid. Een breed gedragen opvatting hierbij is dat deze ontwikkeling niet alleen gunstig is geweest voor de economie, maar ook voor de welvaart in ruime zin. Zo zou a) de kwaliteit van de arbeid zijn toegenomen; b) de basis ('het draagvlak') voor de belastingen en sociale zekerheidspremies zijn vergroot - dankzij het feit dat een groter deel van de beroepsgeschikte bevolking betaalde arbeid verricht, waardoor de belasting- en premiedruk kleiner werd, en het dus aantrekkelijker werd om te werken (en gemakkelijker om werk te vinden); c) het nut dat aan werk wordt ontleend zijn toegenomen, en d) de inkomensongelijkheid en armoede zijn afgenomen.

Het proefschrift van Paul de Beer, dat als rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau is verschenen, plaatst op minutieuze en uiterst genuanceerde wijze kanttekeningen bij deze vier vaak genoemde voordelen van het geslaagde participatiebeleid. De Beers bevindingen berusten op een uitgebreide kwantitatieve feitenanalyse van socio-economische gegevensbestanden. Veelal worden de conclusies gebaseerd op enquête-uitkomsten waarin naar meningen is gevraagd. Het gaat daarbij dus vooral om de beschrijving van 'zeg'-gedrag en minder om 'doe'-gedrag - 'revealed preferences' - waarop economen geneigd zijn hun kwantitatieve onderzoek te richten. Dit neemt niet weg dat De Beer het feitelijk belang van de vier genoemde voordelen van de toegenomen arbeidsparticipatie zeer grondig heeft onderzocht. Zijn relativering is behartigenswaardig. De nuances zijn overigens in de onderzoeksverslaglegging groter dan in de verwoording van de conclusies, en in de weergave van dit onderzoek in de pers. Het is dus zeker niet zo dat De Beer de vier genoemde voordelen van de toegenomen arbeidsparticipatie volledig ongegrond verklaart en verwerpt.

Toegenomen werkdruk

Wat de kwaliteit van de arbeid betreft onderscheidt De Beer drie mogelijkheden: de kwaliteit van de arbeid is over het algemeen verbeterd (regradatie); de kwaliteit van de arbeid is over het algemeen verslechterd (degradatie); de kwaliteit aan de bovenkant van de arbeidsmarkt is verbeterd, maar aan de onderkant verslechterd (polarisatie). Uit de gegevens over verschuivingen tussen beroepsgroepen en leefsituatie-onderzoeken blijkt dat geen van de drie hypothesen op meer dan partiële steun kan rekenen. De opmerkelijkste vaststelling is dat sinds de jaren zeventig de kwaliteit van de arbeid betrekkelijk weinig is veranderd. Hoewel het gevaarlijke werk is afgenomen, geven de enquête-uitkomsten juist aan dat het lichamelijk zware werk is toegenomen. Bovendien is er sprake van een sterke toename van het werktempo, en daarmee van de werkdruk. Naar mijn mening heeft dat laatste natuurlijk alles te maken met de toegenomen arbeidsproductiviteit, en met het gegeven dat dankzij de computerisering routinematige werkzaamheden langzaam verdwijnen en het mensenwerk zich steeds meer concentreert op de moeilijke gevallen en eenmalige beslissingen.

Hoe staat het nu met de opvatting dat dankzij de toegenomen arbeidsparticipatie de sociale zekerheid beter betaalbaar is geworden, zodat het verschil tussen bruto loonkosten - wat moeten werkgevers voor de arbeid betalen - en netto beschikbare lonen - wat krijgen werknemers voor hun arbeidsinspanning - kleiner werd, en het zowel aantrekkelijker werd om te werken als goedkoper om werknemers in dienst te nemen? Volgens deze opvatting leidt dit weer tot een kleiner beroep op de sociale zekerheid en tot een verdere afname van de premielasten. Kortom, een positieve spiraal die een omslag vormt ten opzichte van de eerdere negatieve spiraal van afnemende arbeidsparticipatie, toenemend beroep op de sociale zekerheid en hogere premiedruk voor degenen die nog wel betaalde arbeid verrichtten. Dit werd de sociale zekerheidsval genoemd.

De Beer vindt de doorbreking van de sociale zekerheidsval en de ommekeer van de negatieve participatiespiraal naar een positieve spiraal weliswaar van belang, maar beschouwt deze niet als de dominante doorbraak op sociaal-economisch gebied in Nederland. De argumentatie die tot deze conclusie leidt is echter niet erg overtuigend. Het empirisch deel van De Beers onderzoek richt zich vooral op de beschrijving van partiële economische mechanismen. Bij de sceptische beschouwingen over de relevantie van de negatieve spiraalwerking breekt het De Beer op dat hij de verschillende mechanismen afzonderlijk beziet. Hij weegt hun onderling belang niet in een samenvattend model, zoals bijvoorbeeld het Centraal Planbureau doet voor zijn berekeningen over de economische ontwikkeling in ons land. De loonmatiging wordt vooral gezien als een gevolg van de toegenomen werkloosheid, en niet zozeer als gevolg van een geslaagd polderbeleid waarbij de sociale partners en overheid overtuigd waren van de gunstige gevolgen van loonmatiging voor de economie en werkgelegenheid. De Beer merkt op dat de meeste werkgelegenheidsgroei in de afgelopen jaren is terechtgekomen bij non-participanten zonder uitkering, zodat dit slechts ten dele een vermindering van het beroep op de sociale zekerheid betekende. Integrale modelberekeningen laten nu echter juist zien dat dit soort autonome schokken de negatieve spiraal van minder arbeidsparticipatie en een groter beroep op de sociale zekerheid versterken, zodat hier de ommekeer van een negatieve naar een positieve spiraal naar mijn mening wel degelijk van belang is geweest.

Nut van arbeid

In het WRR-rapport 'Doorgroei van arbeidsparticipatie' (Rapporten aan de Regering nr. 57, 2000), dat de mogelijke belemmeringen onderzoekt voor een voortgaande groei van de arbeidsdeelname, wordt de vergroting van het draagvlak voor belasting- en premiebetalingen als een eerste argument gezien waarom een verdere doorgroei van de participatie ook voor de toekomst wenselijk is. Daarnaast worden twee andere argumenten genoemd, namelijk het 'externe effectenargument' en het 'zingevingargument'. Deze hangen samen met de derde vraag die De Beer zichzelf stelt, namelijk of het nut dat mensen aan arbeid ontleen inderdaad is gestegen dankzij de toegenomen arbeidsparticipatie.

Het zingevingargument heeft in het WRR-rapport betrekking op de genoegens die een individu - naast de geldelijke beloning - aan het werk kan ontleen: sociale contacten, voldoening, waardering. Het externe effectenargument gaat over de gunstige invloed die het hebben van werk voor de maatschappij als geheel met zich brengt: sociale cohesie, arbeidsethos, het houdt de mensen van de straat. Hoewel deze argumenten geheel verschillende dimensies hebben, namelijk micro en macro, lopen zij dooreen in de vraagtekens die De Beer plaatst bij de gedachte dat met de toegenomen arbeidsparticipatie ook het nut van werken groter is geworden. De Beer hanteert daarbij allerlei indicatoren van de samenhang tussen werk en welzijn, en werk en gezondheid. Het empirisch onderzoek bevestigt in hoofdlijnen het grote belang van betaald werk, maar plaatst er tegelijkertijd een aantal relativerende kanttekeningen bij. Op basis van objectieve en subjectieve indicatoren voor het individuele nut scoren werkenden gemiddeld hoger dan niet-werkenden. Dit is overigens een bekende uitkomst van dit soort onderzoeken, waar vanwege selectiviteit niet uit mag worden geconcludeerd dat werk gelukkig maakt.

De Beer acht de constatering welhaast tautologisch dat het nut van niet-werkenden in vergelijking met werkenden vooral wordt bepaald door de vraag of men vrijwillig dan wel onvrijwillig geen betaalde arbeid verricht. Deze constatering geeft ook aan waar in dit deel van De Beers analyse de schoen wringt. De eigenlijke vraag is wat de determinanten van de participatiebeslissing zijn. Deze hangen samen met individuele preferenties die van persoon tot persoon verschillen. Volgens de neoklassieke arbeidsaanbodtheorie gaat het daarbij om de afweging tussen het nut van het loon dat met arbeid wordt verdiend, en het nut van de vrije tijd die men overhoudt door niet te werken. Kortom, niet-werken heeft in beginsel een hoger nut dan werken. De participatiebeslissing zal echter eerder leiden tot een keuze voor werk, of voor langer werken, wanneer aan het werk zelf, buiten de beloning om, ook nut wordt ontleend. Het eigen nut van het werk, dat dan een derde element van de individuele preferenties vormt, hoeft daarbij nog niet groter te zijn dan het nut van vrije tijd. Dit is wat in het WRR-rapport met het zingevingargument wordt bedoeld. In tegenstelling tot bij de individuele preferenties krijgt betaald werk, of liever gezegd het vermijden van onvrijwillige non-participatie, vanwege het externe effectenargument een positief gewicht in de maatschappelijke welvaartsvoorkeuren.

Wanneer arbeid op individueel niveau zinvol wordt ervaren, draagt dit bij tot de vermindering van de discrepantie tussen de individuele preferenties waar vrije tijd, en dus non-participatie, een positief gewicht krijgt, en de maatschappelijke preferenties waar participatie als welvaartsbevorderend wordt ervaren. Dat betekent ook dat de hoogte van de beloning een minder cruciale rol bij de participatiebeslissing krijgt, en dat immateriële beloningsaspecten belangrijker worden. Het door De Beer geconstateerde feit dat degenen die hun participatiekeuze wel hebben kunnen realiseren gelukkiger zijn dan degenen die dat niet kunnen - de niet-vrijwillige non-participanten - is inderdaad tautologisch, maar heeft geen betekenis voor de hiervoor aangeduide analyse van de relatie tussen betaald werk en individueel nut.

Armoede

Nu rest nog de vraag of de toegenomen arbeidsparticipatie helpt bij de bestrijding van armoede en of het de inkomensongelijkheid doet verminderen. Ook hier is de uitkomst van De Beers empirisch onderzoek zeer genuanceerd. Voorzover de inkomensongelijkheid in de afgelopen periode niet is afgenomen, komt dat vooral door ongelijkheden binnen groepen, en niet door veranderingen van ongelijkheden tussen groepen. Ook de relatieve armoede, dat wil zeggen de inkomensongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling, is dankzij de toegenomen arbeidsparticipatie niet eenduidig toe- of afgenomen. Zo blijkt uit De Beers berekeningen op basis van de definitie van de armoedegrens uit de armoedemonitor van het SCP en CBS, dat de totale armoede-incidentie, die in 1977 12,6% bedroeg, in 1985, toen de participatie was afgenomen, is gestegen tot 21,6%, vervolgens in 1990 sterk is gedaald naar 14,8%, maar in 1997, ondanks de verdere participatiestijging, weer licht is toegenomen naar 15,4%.

De vraag of de armoede groter of kleiner is geworden, hangt bovendien samen met de vraag of men naar ongelijkheden in brutolonen of netto beschikbare inkomens kijkt, en/of men individuele inkomens als uitgangspunt neemt dan wel de inkomens van huishoudens beziet. In feite verschaffen deze gegevens geen inzicht in de samenhang tussen arbeidsparticipatie en armoede. Daartoe zou men de armoede-incidentie in de hypothetische situatie dat de participatie niet was toegenomen, moeten vergelijken met de armoede-incidentie in de feitelijke situatie van wél toegenomen arbeidsparticipatie.

Ideaal toekomstbeeld

Ten slotte is de hamvraag of het beleid ook in de toekomst een verdere participatiegroei moet bevorderen. Daarbij onderscheidt De Beer twee scenario's, namelijk het *doorgroeiscenario* dat aansluit op de opvatting van de WRR dat een verdere toename van de arbeidsparticipatie in de komende twintig jaar niet alleen wenselijk maar ook mogelijk is, en het *scenario van het ontspannen arbeidsbestel*, waarin

de verdere participatietoename gering is, maar waarin vooral een toename van de arbeidsproductiviteit moet zorgen voor een verhoging van de welvaart en voor een goed draagvlak voor het toenemend aantal uitkeringsgerechtigden in de vergrijzende samenleving. Terwijl de WRR voor doorgroei van arbeidsparticipatie kiest, ziet De Beer het ontspannen arbeidsbestel als het meest ideale toekomstbeeld. Traditionele vormen van inkomenspolitiek, zoals belastingheffing en sociale zekerheid lijken namelijk, volgens De Beer, effectiever dan participatiebeleid om armoede te bestrijden en ongelijkheid te verminderen.

Opmerkelijk is dat het WRR-rapport en De Beers proefschrift uitgaan van dezelfde algemene vraagstelling, namelijk of een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie niet op allerlei maatschappelijke belemmeringen stuit. Deze vraag geldt voor de lange termijn, dus afgezien van conjuncturele schommelingen. Het feit dat de WRR uiteindelijk voor een ander scenario kiest dan De Beer, berust op verschillen in interpretatie van de ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt in het verleden en op verschillen over de rol van arbeid in de toekomst van de postindustriële samenleving. Deze interpretatieverschillen bieden de basis voor een mooi wetenschappelijk debat, waartoe het proefschrift van De Beer een rijke hoeveelheid informatie aandraagt.

Alvast kan worden opgemerkt dat de groei van de arbeidsproductiviteit, en de manier waarop het beleid een dergelijke groei kan bevorderen, een centrale rol in dit debat zal innemen. Ook in het reken scenario van de WRR, met een doorgroei van de arbeidsparticipatie naar 75% in 2020 - een situatie van vrijwel volledige werkgelegenheid - zal de toename van de arbeidsparticipatie, en daarmee van de economische groei - omdat meer mensen met hun werk aan de productie bijdragen - aanzienlijk minder groot zijn dan in de afgelopen jaren. De verhoging van de arbeidsproductiviteit - dus een productiegroei omdat de werkenden productiever worden - wint dan als beleids optie aan gewicht. Maar dat gaat niet vanzelf: het is geen 'manna from heaven, given to us by God and the engineers', zoals de econome Joan Robinson eens de veronderstelling uit de traditionele economische theorie karakteriseerde. De productiviteitsontwikkeling is endogeen en tot op zekere hoogte afhankelijk van het beleid. Een toename van de arbeidsproductiviteit hangt samen met het rendement op innovaties en de arbeidsinzet op die gebieden waar we goed zijn. Maar zo'n verhoging van de arbeidsproductiviteit kan wel eens een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie en dus op de groei, omdat dit leidt tot extra werkdruk, stress en burn-out. Dat betekent bovendien weer een groter beroep op de sociale zekerheid. Hoe dit kan worden voorkomen, en hoe groei bevordering en armoedebestrijding hand in hand kunnen gaan, zijn vragen waarover we ons in de komende periode dienen te buigen.

Frank den Butter is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en was voorzitter van de projectgroep die het rapport 'Doorgroei van arbeidsparticipatie' (2000) heeft voorbereid.

Besproken boeken:

Paul T. de Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*. Dissertatie Universiteit van Amsterdam; handelseditie uitgegeven als rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2001, 420 p.