



De plaats van de arbeid

Auteur(s):

Staa, A.J. van der

De auteur is directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het onderzoek voor dit artikel werd verricht door P. de Beer.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4041, pagina 55, 17 januari 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeid, beloning, normen, waarden

Technologische ontwikkelingen en kapitaalintensivering dringen het kwantitatieve belang van de factor arbeid steeds verder terug. Tegelijkertijd wordt de maatschappelijke betekenis van betaalde arbeid niet kleiner, maar groter. Hoe kunnen we hiermee omgaan?

Terwijl in het verleden veel mensen financieel afhankelijk waren van hun gezin of familie, verkrijgen nu steeds meer mensen een inkomen uit arbeid of een daarvan afgeleide uitkering. De periode in het leven waarin men zich door middel van arbeid inkomen en sociale zekerheid kan verwerven, wordt korter en concentreert zich vrijwel geheel in de leeftijdsfase van 25 tot 55 jaar. Het is dan ook van het grootste belang om de betrekkelijk korte productieve periode tot een succes te maken. Wie op zijn vijfendertigste geen stevige positie op de arbeidsmarkt heeft verworven, heeft een ernstig probleem.

Terecht is er de laatste jaren dan ook een opvallende herwaardering gaande van de plaats van arbeid. In Nederland leverde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met zijn rapport *Een werkend perspectief* uit 1990 daar een belangrijke bijdrage aan, zij het met enigszins andere argumenten dan de bovenstaande ¹.

Brede erkenning van het belang van betaalde arbeid neemt niet weg dat er ernstige bedreigingen voor de arbeidsplaats opdoemen. De globalisering van de economie schept en vernietigt omvangrijke aantallen arbeidsplaatsen, met een dynamiek die de gehechtheid van werknemers, werkgevers en Europese overheden aan betaalde arbeid allerminst ontziet. Afgezien van de specifieke Franse kenmerken, vormt dit de achtergrond van het Franse arbeidsconflict, dat als een waarschuwing kan worden beschouwd aan de Europese regeringen om naast de globalisering van het kapitaal, het lokale belang van de arbeid niet te vergeten.

Net zoals de sluipende bedreiging en aantasting van het milieu tot een groter milieubewustzijn hebben geleid, zo leiden de toenemende schaarste aan arbeid en haar onzekere toekomst tot een groeiende belangstelling voor de plaats van de arbeid. Moeten we in de toekomst arbeidsplaatsen met een even grote passie gaan beschermen als bomen?

De centrale vraag is hoe we zodanig kunnen reageren op de veranderingen van buiten, dat op korte termijn zoveel mogelijk arbeidsplaatsen behouden blijven, terwijl tegelijkertijd zo gunstig mogelijke voorwaarden worden geschapen om ook op langere termijn te overleven.

Westeuropese arbeidsmarkten

Algemeen wordt aangenomen dat flexibiliteit en dynamiek van groot belang zijn in de internationale concurrentiestrijd. De arbeidsmarkten van West-Europa worden alom als star en weinig dynamisch beschouwd. Op het eerste gezicht zijn hiervoor voldoende aanwijzingen. Zo is het totale arbeidsvolume in uren in Nederland de laatste drie decennia nauwelijks toegenomen ². Daardoor werkt de Nederlandse werknemer (en trouwens ook de Duitse) gemiddeld veel minder uren per jaar dan zijn collega in de Verenigde Staten of Japan ³. De werkloosheid is sinds het begin van de jaren zeventig in vrijwel alle Westeuropese landen sprongsgewijs toegenomen. Terwijl de werkloosheid hier in de jaren zestig lager was dan in de VS, is ze nu beduidend hoger.

De stromen van uitwisseling tussen werkenden en niet-werkenden zijn in de Verenigde Staten veel omvangrijker dan in Europa. Werknemers in West-Europa lopen slechts een klein risico om werkloos te worden, maar wie eenmaal werkloos is, heeft een heel kleine kans om weer aan het werk te gaan: de helft van de werklozen in Europa zit al meer dan een jaar zonder werk. In de Verenigde Staten is slechts één op iedere acht werklozen langer dan een jaar werkloos ⁴.

De arbeidsparticipatie ligt in Nederland op een laag niveau, vooral door de geringe arbeidsdeelname van (gehuwde) vrouwen en ouderen: niet meer dan 60% van de bevolking van 15-64 jaar is beschikbaar voor betaald werk. Ook in naburige landen als België, Duitsland en Frankrijk is de participatiegraad met minder dan 70% laag in vergelijking met de Scandinavische landen, de Verenigde Staten en Japan (waar hij tussen 75% en 80% ligt) ⁵. Daardoor blijft in de Westeuropese landen een belangrijk productief potentieel onbenut en is het welvaartsniveau per hoofd van de bevolking relatief laag. Zo moet in Nederland iedere werkende gemiddeld tevens anderhalve andere persoon van een inkomen voorzien.

Wie zich een evenwichtig beeld probeert te vormen, zullen echter enkele meer dynamische aspecten van met name de Nederlandse arbeidsmarkt niet kunnen ontgaan. Het aantal werkzame personen is in Nederland de laatste tien jaar sneller gegroeid dan in enig ander

West-Europees land. De Nederlandse 'banenmachine' stak in deze periode met een groei van 16% zelfs de Amerikaanse job machine, die 17% meer banen voortbracht, naar de kroon. Dat was niet te danken aan het feit dat de economische groei in Nederland of de Verenigde Staten sterker was dan in andere Europese landen, maar aan de hoge arbeidsintensiteit van die groei. 2,5% economische groei leverde in Nederland en in de Verenigde Staten ongeveer 1,5% extra werkgelegenheid op en in de rest van Europa slechts ca. 0,5%⁶.

De arbeidsparticipatie van vrouwen heeft de laatste tien jaar een opvallende inhaalrace ingezet, waardoor Nederland zich nu, wat het aantal personen betreft, ongeveer op het Europese gemiddelde bevindt en het vooruitzicht gewettigd is dat het daarboven uitrijst. Deze groei hangt nauw samen met de verdubbeling van het deeltijdwerk in de laatste twee decennia: van 14% van het aantal banen in 1975 naar 27% momenteel⁷. Nergens komt zoveel deeltijdwerk voor als in Nederland, al vertoont het aandeel ook in veel andere landen een stijgende trend. Het aantal uitzendbanen is sinds het einde van de jaren zeventig verdrievoudigd. In Nederland zijn verhoudingsgewijs meer uitzendbanen dan in enig ander Europees land. De gemiddelde baanduur van werknemers is met zeven jaar in Nederland vrijwel gelijk aan die in de Verenigde Staten (6,7 jaar) en aanzienlijk korter dan in naburige landen als Frankrijk en Duitsland, waar ze ruim tien jaar bedraagt⁸.

Zo gezien is er niet zoveel reden om de Westeuropese arbeidsmarkt, en de Nederlandse in het bijzonder, als louter star en onbeweeglijk af te schilderen. Kennelijk laat de Nederlandse verzorgingsstaat dynamiek toe. Hij bevordert haar zelfs, bijvoorbeeld door de onderwijs- en arbeidsparticipatie van meisjes en vrouwen te ondersteunen. Dit wil niet zeggen dat we tevreden achterover kunnen leunen en zonder meer erop kunnen vertrouwen dat Europa zich in de survival of the fittest van de internationale concurrentiestrijd staande zal weten te houden. De aard van de flexibiliteit en dynamiek op onze arbeidsmarkt baart wel degelijk zorgen.

Tweedeling op de arbeidsmarkt

De flexibiliteit is in Nederland in sterke mate geconcentreerd in een bepaald segment van de arbeidsmarkt⁹. Aan de ene kant is er de traditionele kern van vaste voltijdbanen met een vaste beloning en weinig flexibiliteit. De typische werknemer die die vaste voltijd baan bezet, is een gehuwde autochtone man tussen 25 en 45 jaar, die in de industrie, de bouwnijverheid of de zakelijke dienstverlening werkt. Vooral aan dit kernsegment is het heersende beeld van een verstarde arbeidsmarkt te wijten.

Aan de andere kant is er de 'schil' van flexibele en andere atypische contracten: deeltijdwerk, uitzendwerk, oproepwerk, thuiswerk, freelance-arbeid, enzovoorts. Het gaat hier om banen die tegemoet komen aan de flexibiliteitsbehoefte van werkgevers, maar die tegelijkertijd ook aansluiten bij de wensen van een groeiende groep in de bevolking die wel in de arbeidsmarkt wil participeren, maar niet in een traditionele vaste en/of voltijd baan. Zij betalen daarvoor een prijs in de vorm van onzekerheid in arbeidstijden en beloning en hebben - zolang zij op een dergelijke baan zijn aangewezen - weinig perspectief op verbetering. De flexibele schil wordt voor een groot deel gevuld door jongeren en vrouwen. Flexibel werk en deeltijdwerk komen relatief veel voor in de niet-commerciële dienstverlening, de handel, horeca en landbouw.

De huidige trend

Op de krachten die in een dynamische omgeving tot meer flexibiliteit nopen, zijn twee soorten reacties mogelijk. Eén reactie is passief en verdedigend, de andere is actief en aanvallend. Op de scherpe internationale concurrentiestrijd, een frequent wisselende vraag op de afzetmarkten en een snelle technologische ontwikkeling, kan men allereerst passief en lijdzaam reageren. Het bedrijfsleven tracht dan de kosten zoveel mogelijk te reduceren door alleen de werkelijk gewerkte uren te betalen. Daartoe krimpt men de vaste kern van het personeelsbestand in en breidt men de flexibele schil eromheen uit.

Door een dergelijke reactie zal de tweedeling van de arbeidsmarkt zich verder verscherpen. Personen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie (laag opgeleiden, vrouwen, allochtonen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten) zullen aangewezen zijn op een onaantrekkelijke, slecht betaalde flexibele baan in het randsegment van de arbeidsmarkt. Personen met een sterkere arbeidsmarktpositie (goed opgeleide, gezonde autochtone mannen) zullen trachten zich in het krimpende kernsegment van de arbeidsmarkt te 'verschansen'.

Het hoeft nauwelijks betoog dat een dergelijke ontwikkeling vanuit sociaal oogpunt weinig aantrekkelijk is. De scherpe tweedeling op de arbeidsmarkt zal waarschijnlijk doorwerken in andere dimensies van het maatschappelijk leven: niet alleen in de inkomensverdeling, maar wellicht ook in de verdeling van gezondheid, politieke participatie en dergelijke. De maatschappelijke samenhang en cohesie zou erdoor steeds meer onder druk komen te staan.

Hier staat overigens een pluspunt tegenover. Polarisering van de arbeidsmarkt zou gepaard kunnen gaan met een sterke groei aan werkgelegenheid in het randsegment. Ook kansarme groepen, die nu langdurig werkloos zijn, zouden dan weer kans op werk krijgen. Gaat dit echter - zoals in de Verenigde Staten - ten koste van hun inkomen, dan dreigt er een omvangrijke groep 'working poor' te ontstaan, mensen die terecht komen in een vicieuze cirkel van armoede en slecht en laag betaald werk, dat geen perspectief biedt op verbetering van hun maatschappelijke positie.

Ook uit economisch oogpunt is het twijfelachtig of een ontwikkeling in deze richting wel zo wenselijk is. De nadruk op flexibiliteit in de inzet van arbeidskrachten die een zwakke binding met het bedrijf hebben, draagt weliswaar bij aan kostenbesparing, maar kan de kwaliteit van het productieproces schaden. Goedkoper produceren kan samengaan met verlies aan kwaliteit van producten en dienstverlening.

Maximale flexibiliteit op korte termijn kan aldus leiden tot verstarring op langere termijn. Iedere partij tracht zijn positie veilig te stellen door de flexibilisering af te wentelen op andere groepen. Dat biedt op dit moment misschien mogelijkheden om traditionele activiteiten en gevestigde posities in stand te houden, maar het laat onvoldoende ruimte om nieuwe activiteiten tot bloei te laten komen. Tegelijkertijd bemoeilijken regelgeving en instituties die de positie van gevestigde groepen beschermen, de toegang van herintreders en nieuwkomers tot de arbeidsmarkt.

Beweeglijke zekerheid

Voortgaan op de huidige weg van vooral externe en numerieke flexibilisering brengt de nodige sociale en economische bezwaren met zich

mee. Tegenover dit scenario van 'versterkte flexibilisering' biedt een route naar 'flexibele rigiditeiten' ofwel 'beweeglijke zekerheid' meer perspectief ¹⁰. Of om het wat gewoner te zeggen: een arbeidsmarkt die niet uiteenvalt en vloeiende overgangen tussen verschillende segmenten kent. Creatief inspelen op de flexibiliseringsdruk van buiten vereist juist enige zekerheid. Alleen wie zich niet voortdurend zorgen hoeft te maken over zijn baan en inkomen van morgen, kan ontspannen reageren op veranderingen. Hij kan zich permitteren om risico's te nemen en niet onvoorwaardelijk vast te houden aan de verworvenheden van een vaste arbeidsplaats. Zekerheid en stabiliteit vormen aldus een voorwaarde voor en een onderdeel van actieve flexibiliteit. De nadruk dient daarbij meer te liggen op interne en functionele flexibiliteit en minder op externe en numerieke flexibiliteit.

Dit biedt ook mogelijkheden om in te spelen op de behoeften aan flexibiliteit aan werknemerskant. Door de stijgende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen en de opmars van het tweeverdienerschap neemt de behoefte toe om deelname aan betaalde arbeid te combineren met onbetaalde zorgtaken. Ook voor de traditionele mannelijke kostwinner lijkt de vaste, regelmatige voltijd baan niet meer alleenzalmakend.

De werkgever heeft baat bij een zekere stabiliteit, continuïteit en voorspelbaarheid in de arbeidsrelatie. Versterking van zijn marktpositie door minder op loonkosten en meer op kwaliteit te concurreren, stelt hoge eisen aan de productiefactor arbeid. Hoog geschoolde, goed ingewerkte en gemotiveerde medewerkers die loyaal zijn aan het bedrijf en zo goed mogelijk presteren, zijn dan van meer nut dan laag gekwalificeerde flexibele arbeidskrachten.

Een vaste, stabiele arbeidsrelatie - een zekere starheid, zo men wil - vormt dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor een kwalitatief goed en toch flexibel personeelsbestand.

Een compromis tussen werkgevers en werknemers over beider flexibiliteitsbehoefte kan leiden tot een ontwikkeling in de richting van een meer geïntegreerde arbeidsmarkt. In plaats van flexibiliteit af te wentelen op het randsegment, wordt ze over het gehele personeelsbestand gespreid. Van de vaste werknemer in het kernsegment vraagt dit een aanzienlijk grotere flexibiliteit dan momenteel het geval is. Daar staat tegenover dat de flexibele arbeidskrachten in het randsegment meer zekerheid en toekomstperspectieven worden geboden.

Zekerheid als basis voor flexibiliteit

Er kan niet op worden vertrouwd dat een ontwikkeling zoals zojuist geschetst, min of meer vanzelf tot stand zal komen. Ook al is ze op langere termijn zowel vanuit economisch als vanuit sociaal oogpunt superieur aan een steeds verdergaande tweedeling, op korte termijn lijken de autonome krachten eerder in deze laatste richting te wijzen. Het is dan ook van groot belang dat de overheid tracht een ontwikkeling naar een geïntegreerde arbeidsmarkt te stimuleren. Het overheidsbeleid zou zich met name op twee zaken moeten richten, te weten een aanpassing van de regulering van de arbeidsmarkt en van de sociale zekerheid.

Wijzigingen in de regulering van de arbeidsmarkt dienen de haast 'onaantastbare' positie van vaste arbeidskrachten wat af te zwakken in ruil voor meer zekerheid voor flexibele arbeidskrachten. Een grotere flexibiliteit van vaste werknemers kan onder meer worden bereikt door een verruiming van arbeidstijden, een zekere versoepeling van de ontslagwetgeving, verlenging van de proeftijd en bevordering van flexibele loonvorming, zoals winstdelingsystemen. Aan flexibele arbeidskrachten kan wat meer zekerheid worden geboden door hun een beloning voor een minimum aantal uren te garanderen, hun na verloop van tijd een zekere bescherming tegen ontslag te bieden en hun recht te geven op vergelijkbare secundaire arbeidsvoorwaarden (b.v. pensioenopbouw) als het vaste personeel. (Dat het niet eenvoudig is om een acceptabel compromis te vinden tussen wat meer zekerheid voor de ene en wat minder zekerheid voor de andere categorie, blijkt wel uit het feit dat het kabinet er vooralsnog niet in is geslaagd in de nota *Flexibilisering en zekerheid* overeenstemming op dit punt te bereiken.)

Een tweede lijn waarlangs beweeglijke zekerheid kan worden bevorderd, betreft het stelsel van sociale zekerheid. Juist om een flexibele opstelling van werknemers te stimuleren, dient het stelsel aan ieder, ongeacht diens specifieke arbeidsmarktpositie en arbeidsverleden, voldoende inkomenszekerheid te bieden. Wisseling van baan, tijdelijk korter werken, een flexibel beloningensysteem, verlofregelingen en dergelijke zouden voor vast personeel niet tot een onevenredige aantasting van opgebouwde rechten mogen leiden. Tegelijkertijd mag het sociale-zekerheidsstelsel voor personen zonder werk geen belemmering vormen om weer aan het werk te gaan, ook als het een flexibel dienstverband betreft. Integendeel, het sociale-zekerheidsstelsel zou juist als een investering in terugkeer naar de arbeidsmarkt moeten fungeren. Hiertoe dienen de mogelijkheden voor bij- en omscholing met behoud van uitkering te worden en de acceptatie van een deeltijd baan of flexibele baan te worden aangemoedigd (b.v. door verruiming van bijverdienmogelijkheden) in plaats van ze af te straffen, zoals nu vaak het geval is, door een onevenredig verlies van sociale-zekerheidsrechten.

De sociale zekerheid bevoordeelt op het ogenblik externe flexibiliteit en ontmoedigt interne flexibiliteit. Het ware wenselijk te zoeken naar een financieringsarrangement voor de sociale zekerheid dat zoveel mogelijk neutraal is ten aanzien van de vorm en omvang van de factor arbeid. Te denken valt aan versterking van opbouwelementen, een gedeeltelijk basisinkomen of een heffing over de toegevoegde waarde.

Ten slotte mag ook de ordenende rol van de overheid niet ongenoemd blijven. Verruiming van openingstijden - niet in de laatste plaats van de overheid als dienstverlener zelf-, versoepeling van vestigingseisen, het tegengaan van monopolies en bevorderen van concurrentie kunnen bijdragen aan de vormgeving van een samenleving waarin flexibiliteit, initiatief en creativiteit niet op tal van belemmeringen stuiten maar optimaal tot hun recht komen.

Conclusie

Moeten wij pessimistisch zijn over het behoud van arbeidsplaatsen in Europa en Nederland? Net als bij de bedreiging van natuur en milieu, zal het ontwikkelen van politieke beelden rond de plaats van de arbeid in de toekomst grote creativiteit vergen. Als we ons vooral richten op het in stand houden van bedreigde arbeidsplaatsen in een vijandige omgeving, zullen de Westeuropese verzorgingsstaten in een reservaat voor traditionele vaste banen veranderen. Wordt daarentegen actief ingespeeld op de flexibiliseringsdruk van buiten, dan hoeft overleving niet ten koste te gaan van behoud en creatie van duurzame arbeidsplaatsen. Daartoe zal West-Europa niet de opkomende economieën in Azië en Oost-Europa moeten trachten te verslaan op het punt van loonkosten - dat is een hachelijke strijd.

Het gaat er juist om de sterke kanten van de Europese economieën uit te buiten en verder te ontwikkelen.

Dat geldt ook voor Nederland. Nederland heeft veel eerder in de geschiedenis voor een vergelijkbare uitdaging gestaan. Ons land heeft door onvoldoende inventiviteit in de achttiende eeuw aan de kant van de arbeid verloren wat het aan de kant van het kapitaal won. En dat heeft toen armoede betekend en de ineenstorting van de armenzorg voor velen. Sterke punten voor de arbeid zijn gelegen daar, waar Nederland al een groot cultureel kapitaal heeft. Nederland is een hoogwaardig land in wetenschap en technologie, in handel, transport en landbouw en daar liggen, om het bijbels te zeggen, talenten om mee te woekeren. Nederland kan goed concurreren op het terrein van hoogwaardige productie en kennisintensiteit. Concentratie op deze sterke punten valt heel wel te combineren met stabiliteit in de samenleving, mits vormgegeven in een beweeglijke zekerheid en een geïntegreerde arbeidsmarkt. De aard van de vaste baan zal daardoor wellicht ingrijpend veranderen, maar alleen dan zal betaalde arbeid ook in de toekomst zijn centrale betekenis kunnen behouden. Niet sturen en drijven dus, maar opnieuw vorm geven aan de plaats van de arbeid, zou mijn motto zijn

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief*, SDU, Den Haag, 1990 (Rapporten aan de Regering 38).

2 Het totale arbeidsvolume in uren groeide in Nederland tussen 1960 en 1993 slechts met 5%. Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en Culturele Verkenningen 1994*, SCP/VUGA, Rijswijk/Den Haag, juni 1994, blz. 96.

3 De Nederlandse werknemer werkte in 1994 gemiddeld 1395 uur per jaar, tegenover 1519 uur in Duitsland, 1520 in Frankrijk, 1747 uur in de VS en 1965 uur in Japan (1992, inclusief zelfstandigen). Bron: OESO, *Employment Outlook 1995*, Parijs, 1995, blz. 208.

4 Bron: OESO, *Employment Outlook 1995*, Parijs, 1995, blz. 219.

5 Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk/Den Haag, september 1994, blz. 119.

6 Berekend op basis van OESO, *Labour Force Statistics 1973-1993*, Parijs, 1995.

7 Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk/Den Haag, september 1994, blz. 142.

8 Bron: OESO, *Employment Outlook 1993*, Parijs, 1993, blz. 121.

9 De gegevens in deze paragraaf zijn gebaseerd op een analyse van de *Enquête Beroepsbevolking 1992* van het CBS.

10 Vgl. E. de Haan, P. Vos en Ph. de Jong, *Flexibiliteit van de arbeid*, Welboom Bladen, Amsterdam, 1994.