

## Het nieuwe herverdelingsvraagstuk

*De groei van onze materiële welvaart is gepaard gegaan met een toenemend aantal inactieven. Technologische vernieuwing en verlaging van de arbeidskosten zullen dit probleem niet oplossen. In onderstaand essay wordt gepleit voor een fundamenteel andere vormgeving van de arbeidsmarkt.*

### **Van droom tot nachtmerrie**

De droom eind van de jaren zestig was dat wij aan de vooravond van een nieuw tijdperk stonden. Grote technologische doorbraken zouden zorgen voor meer produktie met minder werk. De welvaart was blijvend. Mensen zouden steeds minder gevaarlijk of smerig werk hoeven te doen en meer tijd hebben voor onderwijs, cultuur en recreatie. De jaren zeventig en tachtig hebben de verwachte technologische doorbraken gebracht. De welvaart is gegroeid, ondanks de toegenomen bevolking. Was Nederland aan het eind van de jaren zeventig vrijwel 'computerloos', nieuwe technologieën zijn nu doorgedrongen in elk bedrijf, in de huiskamer en de winkel om de hoek. Maar het aantal inactieven groeide onrustbarend.

In de jaren negentig is de werkloosheid in Nederland en in Europa verder gestegen. Geheel volgens de droom produceren we meer met minder inspanning en werk, dat echter gedaan wordt door een slinkende meerderheid van steeds produktievere en harder werkende mensen. Daar tegenover staat een groeiende minderheid van inactieven. De droom is veranderd in een nachtmerrie.

### **Twee strategieën**

In het debat over onze economische toekomst zijn er twee vertrekpunten: economische vernieuwing en werkgelegenheid.

#### *High tech*

Bij het eerste vertrekpunt staan economische en technologische herstructurering en de concurrentiekracht van het bedrijfsleven voorop. In dit high

tech-scenario, waarvoor in ons land een breed draagvlak bestaat, is kennisintensieve industrie en zakelijke dienstverlening de motor van de economie. Voor benutting van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe comparatieve voordelen is het nodig om in infrastructuur en menselijk kapitaal te investeren.

In het high tech-scenario staan de arbeidskosten weliswaar niet centraal, maar deze moeten wel in de hand worden gehouden. Het recept hiervoor is verkleining van het verschil tussen bruto en netto loon. Dit betekent minder belasting en minder sociale premies. Dit kan alleen gerealiseerd worden als er (veel) minder uitkeringsgerechtigden of (veel) lagere uitkeringen komen.

Maar het high tech-scenario lost het vraagstuk van de werkloosheid niet op. Als ondernemers (kunnen) ondernemen, zorgen meer investeringen en nieuwe bedrijvigheid voor nieuwe banen, maar niet voor volledige werkgelegenheid oude stijl. In een innovatieve economie zullen nieuwe technologieën worden ontwikkeld – in alle economische sectoren – die de vraag naar arbeid verder doen afnemen. Het aantal inactieven en het volume van de sociale zekerheid zullen uiteindelijk constant blijven of zelfs toenemen. Zonder aanvullende maatregelen blijft er een slinkende groep van actieven tegenover een groeiende groep verarmende inactieven staan. Wij produceren immers steeds meer met steeds minder werk.

Om met technologische vooruitgang volledige werkgelegenheid terug te krijgen zouden we steeds sneller economisch moeten groeien. Volgens alle economische prognoses zit dat er gewoon niet in, als het ecologisch en

vanuit een oogpunt van duurzaamheid al wenselijk zou zijn. Dat is overigens niets nieuws: gedurende lange periodes is er nooit sprake geweest van volledige werkgelegenheid, behalve tussen circa 1950 en 1970. De jaren twintig en dertig waren ramp-decennia voor de arbeidsbevolking. De conclusie is onontkoombaar: volgens het huidige, economisch en technologisch offensieve beleid zal economische groei gepaard gaan met minder werk en dat mindere werk zal worden gedaan door steeds minder mensen.

### *Arbeidskosten*

Bij diegenen die uitgaan van de werkgelegenheid staan de arbeidskosten wel centraal. De werkloosheid en het grote aantal inactieven in het algemeen zouden het gevolg zijn van ons uitbundige stelsel van sociale zekerheid en te hoge lonen, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dit arbeidskosten-scenario moet er via verlaging van de kosten meer ongeschoold of laaggeschoold werk komen. Ook de uitkeringen moeten omlaag, zodat de arbeidsparticipatie omhooggaat. Het effect hiervan zou zijn dat verlaging van de belastingen premiedruk de economie meer lucht geeft.

Het is echter de vraag wie er zit te wachten op al dat ongeschoolde en laagbetaalde werk. De trend is dat er in een hoog-technologische en concurrerende omgeving aan arbeid steeds hogere eisen worden gesteld. Als het Nederlandse bedrijfsleven zijn kaarten zet op laaggeschoolde arbeid en arbeidskostenvermindering voor ongeschoolden gaan wij de concurrentie aan met lage-lonenlanden. 'Albanisering' van de economie en een onvermijdelijke welvaartsdaling zullen het gevolg zijn. Slechts in de kwartaire dienstverlening kan verkleining van het verschil tussen bruto en netto lonen tot nieuw werk leiden, maar slechts met een wel zeer draconische verlaging van lonen en uitkeringen kan hiermee theoretisch volledige werkgelegenheid oude stijl bereikt worden. Het arbeidskosten-scenario leidt dus niet tot volledige werkgelegenheid 'oude stijl', wel tot welvaartsdaling.

Nederland lijkt te kiezen voor het innovatieve en produktieve high tech-scenario. Deze op zich zelf gunstige economische en technologische her-

structurering wordt echter niet vergezeld door een actieve herstructurering van arbeidsmarkt en maatschappij. Men bijt zich vast in een achterhaald concept van volledige werkgelegenheid in plaats van op zoek te gaan naar een modern concept. Men gaat zelfs zo ver het inkomen van ongeschoolden te willen verlagen – zich daarmee vastbijtend in achterhaalde economische structuren – eerder dan de scholingsgraad te verhogen, zodat deze categorie kan worden ingezet in moderne activiteiten. Het is een modern economisch en technologisch beleid dat vergezeld gaat van een arbeidsmarktbeleid en sociale politiek die achterhaald en reactionair zijn.

In dit essay bepleiten wij de combinatie van het high tech-scenario met een meer modern arbeidsmarktbeleid, gericht op flexibele arbeid en sociale herstructurering.

### **Flexibele arbeid en sociale herstructurering**

Volledige werkgelegenheid 'nieuwe stijl' is mogelijk als er ruimte wordt geboden voor meer en nieuwe combinaties van werken en leren, werken en vrije tijd, betaald en onbetaald werk. Hierdoor kunnen veel meer mensen bij het arbeidsproces betrokken raken dan nu het geval is, terwijl de mogelijkheden van werkenden voor andere tijdsbestedingen tijdens of na hun werkzame leven toenemen.

De maatschappij van morgen vraagt om maatwerk. Dit geldt zowel voor het individu als voor arbeidsorganisaties. Hierbij past geen uniforme aanpak van volledige werkgelegenheid nieuwe stijl. Wij moeten een gevarieerd geheel van arrangementen voor flexibele arbeid creëren. Hiervoor zijn de afgelopen jaren de nodige aanzetten gegeven. Het schot tussen initieel onderwijs en het werkende leven is aan het verdwijnen doordat steeds meer mensen op latere leeftijd moeten en willen leren. Het schot tussen werk en pensioen is aan het vervagen, omdat steeds meer mensen voor hun pensioengerechtigde leeftijd met betaald werken stoppen. De norm van een vijfdaagse werkweek met een achturige werkdag is gerelativeerd door de-groei van deeltijdwerk. Verlof voor zwangerschap en ouderschap hebben aangetoond dat ook verdergaande doorbraken mogelijk zijn.

Welke meer fundamentele veranderingen op de arbeidsmarkt zijn er nodig om een 'sociale herstructurering' te bereiken?

Leerrechten zijn een vorm van *flexibel wederkerend onderwijs*<sup>1</sup>. Mensen die later in hun leven nog een tegoed aan rechten op onderwijsdeelname hebben, kunnen het werk onderbreken of tijdelijk verminderen om in zichzelf te investeren, eventueel in combinatie met scholingsverlof. Om te beginnen zouden ongekwalificeerde schoolverlaters onderwijsbonnen kunnen meekrijgen. Bij gebleken succes kan een dergelijk 'ministelsel' van leerrechten later worden uitgebreid.

*Flexibel scholingsverlof* is een vorm van verlof die productief kan zijn, omdat mensen worden gestimuleerd om in zichzelf te investeren<sup>2</sup>. Werknemers zouden de mogelijkheid kunnen krijgen om tijd te sparen. Door telkens gedurende een periode van bij voorbeeld vijf jaar een aantal weken per jaar te sparen ontstaan aantrekkelijke mogelijkheden om het werk te onderbreken of te verminderen voor scholing. Flexibel scholingsverlof zou een gemengde financiering kunnen krijgen: volledig betaald door arbeidsorganisatie of opleidingsfonds als de opleiding direct nut voor het bedrijf of de branche heeft, voor 50% betaald bij een mix van individueel belang en bedrijfsbelang en onbetaald als uitsluitend persoonlijke doeleinden worden nagestreefd. Deze opzet is een intensivering van nu al bestaande mogelijkheden die door veel cao's en arbeidsorganisaties worden geboden.

Er moeten mogelijkheden voor *flexibel creatief verlof* komen<sup>3</sup>. Werknemers zouden (tijdelijk) genoeg

1. Verschillende voorstellen zijn op dit moment in bespreking in de Sociaal-Economische Raad, zoals dat van het KNOV, *Nooit te oud om te leren, een alternatief leerrechtensysteem*, Delft, 1993. Deze voorstellen zijn een reactie op de discussienota van de minister van Onderwijs, *Blijven Leren, ontwikkelingsperspectief voor de volwasseneneducatie in brede zin*, Zoetermeer, maart 1993.

2. Dit is een actualisering van onze voorstellen van meer dan tien jaar geleden. Zie bij voorbeeld Sociaal-Economische Raad, Commissie Betaald Educatief Verlof, *Interimadvies inzake de ontwikkeling van betaald educatief verlof*, Den Haag, 1981 en Werkgroep de Rode Draad, L.J. Emmery e.a., *Schade en herstel, een sociaal-democratisch perspectief*, Purmerend, 1984.

kunnen nemen met een lager salaris, terwijl zij wel de oorspronkelijk overeengekomen arbeidstijd blijven werken. Zij kopen zo betaalde vrije dagen die zij van hun werkgever tegoed hebben. Werken zij 100% voor een loon van 80% dan kopen zij per jaar ruim vijftig dagen. Deze vrije dagen kunnen zij later benutten om een opleiding te volgen, een sabbatical te nemen, een boek te schrijven, een reis te maken of meer tijd aan de jonge kinderen te besteden. Dit is voor het individu een fiscaal aantrekkelijke vorm van 'tijd-sparen'.

De mogelijkheden voor *flexibel pensioen* moeten drastisch worden uitgebreid. Sommige mensen zullen inderdaad langer willen doorwerken, zoals nu door politici wordt gehoopt. Maar anderen zullen juist (veel) eerder willen stoppen. Ook kunnen mensen hun pensioenrechten willen gebruiken om werk tijdelijk te onderbreken of te verminderen. Daartoe moeten de mogelijkheden voor snellere en hogere opbouw van een individuele 'voorziening voor de toekomst' worden uitgebreid. Integratie van verzekeringen tegen de risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en pensioen ligt in het verschiet.

*Flexibel werk* betekent dat mensen per dag, per week en per jaar flexibeler kunnen werken. In plaats van deeltijdbanen in wekelijkse blokken van vier dagen organiseren, kan er ook drie dagen van elf uur worden gewerkt. Ook kunnen mensen enkele aaneengesloten blokken per jaar werken. Door per bedrijf(stak) nieuwe roosters, uitbreiding van het werken in ploegen en teams en andere mogelijkheden voor deeltijdwerk te ontwerpen kan flexibele arbeid organisatorisch gestimuleerd worden.

### **Effecten flexibele arbeid**

Arbeidsduurverkorting – zoals de vijfdaagse werkweek – is in het verleden vaak gefinancierd uit de (verwachte) produktiviteitsstijging omdat arbeidsduurverkorting zelf een positief effect op de produktiviteit kan hebben. Bij flexibele arbeid geldt echter dat deze arrangementen de produktiviteit(stijging) niet of nauwelijks belasten. Het gaat òf om verschuivingen in aanspraken – zoals bij flexibel wederkerend onderwijs en flexibel pensioen – òf om grotendeels zelffinancierende mogelijkheden voor flexibele arbeid.

Flexibele arbeid is vooral gebaseerd op sparen door het individu, waarbij soms het bedrijf, soms de fiscus en soms de (pensioen)verzekeraar een handje helpen.

Flexibele arbeid maakt het aantrekkelijk om minder te werken door het werk af te wisselen met andere – soms produktieve – activiteiten, terwijl de waterdichte schotten tussen onderwijs, betaald werk en pensioen worden doorbroken. Het gaat er dus niet alleen om werklozen aan een betaalde baan te helpen, maar ook om werkenden mee te laten profiteren van de dalende behoefte aan arbeid in een high tech-economie.

Gebruik maken van de mogelijkheden voor flexibele arbeid is een individuele keuze. De voorstellen die direct van invloed zijn op de bedrijfsvoering kunnen in onderhandeling tussen werknemer en werkgever in maatwerk-oplossingen gegoten worden.

Er komen zo echter méér mensen die iets te kiezen hebben. Nu staan veel uitkeringsgerechtigden (voorgevoerd) buiten het speelveld, terwijl de slinkende groep actieven steeds minder individuele keuzemogelijkheden voor aanwending van de met hard werken verdiende koopkracht heeft door de blijvende opwaartse druk op belastingen en premies en ... gebrek aan tijd.

Hoe meer (iemand kiest voor) arrangementen voor flexibele arbeid, hoe meer individueel inkomen wordt ingeleverd. Deze keuze staat wat dat betreft gelijk aan de keuze voor deeltijdwerk en vervroegde uittreding waarvoor de laatste jaren ook een groeiende belangstelling is gebleken.

Verwacht mag worden dat er door de geboden mogelijkheden voor flexibele arbeid meer mensen aan betaald werk kunnen deelnemen. Belastingen en premies kunnen dan omlaag, terwijl de belasting- en premiegrondslag wordt verbreed. Kortom, een betere verdeling van de kansen op onderwijs, werk, inkomen en keuzemogelijkheden, lagere collectieve lasten en premies en een hoger opleidingspeil zijn mogelijk door via flexibele arbeid volledige werkgelegenheid nieuwe stijl na te streven.

### **Tot slot**

Aan de vooravond van een nieuwe economische cyclus moeten wij vanzelfsprekend kiezen voor een of-

fensieve aanpak gericht op de comparatieve voordelen van een kennisintensieve, high tech-economie. In dit scenario zal echter het werkloosheidsvraagstuk niet worden opgelost omdat wij eenvoudig meer kunnen produceren met minder werk. Het arbeidskosten-scenario leidt evenmin tot volledige werkgelegenheid oude stijl: verlaging van loonlasten en sociale-zekerheidsuitgaven om de arbeidsparticipatie omhoog te krijgen en de vraag naar laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid te stimuleren leidt tot welvaartsdaling en verstarung van onze economische structuur.

De oplossing is een high tech-scenario met een betere verdeling van de vruchten van wetenschap en techniek en de lusten en lasten van arbeid. Flexibele arbeid zorgt dat werkenden over hun gehele leven minder gaan werken, terwijl er meer mensen aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Flexibel wederkerend onderwijs, scholingsverlof en creatief verlof kunnen een investering in menselijk kapitaal betekenen. Naast deze produktieve arrangementen vergroten ook flexibel pensioen en flexibele organisatie van het werk de keuzemogelijkheden voor het individu, terwijl meer mensen iets te kiezen hebben. In plaats van ongeschoolden geleidelijk aan een inkomen te geven dat onze cultuur niet waardig is, geeft ons voorstel deze mensen de reële mogelijkheid zich beter te scholen om zodoende mee te werken aan de high tech-maatschappij. Mensen zullen minder tijd op de arbeidsmarkt doorbrengen en meer tijd hebben om zich weerbaarder en sterker te maken voor de nieuwe tijden die er aan komen. Zo kan de droom dus toch nog uitkomen: meer produceren met minder werk, en meer tijd voor andere dingen in het leven.

**E.A.W. Crinice Le Roy**  
**L.J. Emmerij**

De eerste auteur is zelfstandig adviseur op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs te Amsterdam. De tweede auteur is bijzonder adviseur van de president van de Inter American Development Bank te Washington DC.

3. L.J. Emmerij en J.A.E. Clobus, *Volledige werkgelegenheid door creatief verlof, naar een maatschappij van de vrije keuze*, Deventer, 1978.