



Het succesdilemma

Auteur(s):

Biedenkopf, K.

*Premier van de Duitse deelstaat Saksen.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4099, pagina 256, 26 maart 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Evenals in Nederland is er in Duitsland sprake van een vicieuze cirkel waar hogere premies voor sociale zekerheid leiden tot hogere productiviteitseisen voor de werkenden en tegelijkertijd een groter beroep op sociale zekerheid. De auteur, premier van de Duitse deelstaat Saksen, pleit ervoor om het stelsel van sociale zekerheid los te koppelen van de arbeidsmarkt.

Het is opmerkelijk dat we altijd over werkloosheid praten en nooit over werkgelegenheid. Maar er is een interessant fenomeen dat dan verhoudt blijft. In de jaren zeventig hadden minder mensen werk dan in de jaren tachtig en negentig. De werkloosheid in de jaren tachtig en negentig is dus geen kwestie van gebrek aan werkgelegenheid. De oorzaak moet elders worden gezocht. Daarom wil ik uw aandacht vestigen op een drietal factoren die verantwoordelijk zijn voor de werkloosheid.

De eerste factor is natuurlijk de arbeidsmarkt zelf. Daar ga ik in dit artikel uitgebreid op in. De tweede is de overheidsbegroting en derhalve de belastingheffing en de relevantie daarvan voor economische prestaties ¹. De derde, gewoonlijk niet uitvoerig bediscussieerde, factor, wordt gevormd door de zogenoemde niet-economische zaken. Het gaat hier bijvoorbeeld om innovatief potentieel, motivatie, sociaal-culturele voorwaarden, nationale doelstellingen die mensen motiveren, doel van werk, en zelfontplooiing. Eén van de mooiste voorbeelden van het belang van zulke niet-economische factoren voor de economie werd onlangs geschetst door de voorzitter van het Weitzmann-Instituut. Hij vertelde dat het bruto binnenlands product (bbp) van Israël, dat 5,7 mln inwoners telt, in totaal, dus niet per hoofd, hoger is dan dat van Libanon, Syrië, Jordanië en Egypte samen. Bedenk hierbij dat deze landen samen circa 100 mln inwoners hebben. Dit verschil is niet alleen een gevolg van een betere toegang tot kapitaal en kennis, maar ook van de zeer hoge motivatie van de Israëliëse bevolking. Ik zal deze derde niet-economische factor verder niet uitvoerig behandelen, hoe belangrijk hij ook voor de economie en ook de werkloosheid is.

De bron van succes, en de gevolgen

De welvaart is gestegen, mensen leven langer, maar het succes wordt door het stelsel dat hieraan ten grondslag ligt ondergraven. Eén van de grote problemen van de arbeidsmarkt is het sociale stelsel, zolang we dit hoofdzakelijk financieren met premies en bijdragen die gerelateerd zijn aan inkomsten uit arbeid. Dit zou ik het succes-dilemma willen noemen. In de rest van dit artikel ga ik nader op de achtergronden daarvan in.

Arbeidsproductiviteit

De arbeidsproductiviteit neemt toe. In Duitsland steeg het bbp tussen 1970 en 1995 met 65%. In dezelfde periode is het aantal gewerkte uren per jaar gedaald met 22%. In 1995 konden wij het bbp van 1970 met de helft van het aantal uren realiseren! Wat betekent dit nu voor de arbeidsmarkt? In 1960 had 98% van alle werkenden in West-Duitsland een voltijdbaan. In 1995 was dat nog maar 68%. De toename van de arbeidsproductiviteit, minder uren te hoeven werken, vormt een prachtig succes. Voor de mensen die aan het eind van de 19e eeuw leefden, was dit een utopie. In Saksen werkte men in 1870 nog 3.800 uur per jaar, thans werkt men in Duitsland 1.520 uur per jaar.

Dit succes hebben we bereikt door werken het middelpunt van het bestaan te maken. In onze huidige maatschappij zijn we nu bezig dit fundament af te breken. Een derde van het aantal werkenden heeft een baan in een 'gefragmenteerde' arbeidsmarkt: deeltijdwerk, vaak voor zeer laag geschoolden, zelfstandigen die weer in dienstverband gaan werken, korte werkuren, ontslagen, tijdelijke ontslagen enz. Het percentage voltijdbanen, regelmatig werk, werk dat iedereen wel wil of in ieder geval veel mensen zouden willen, neemt af.

Dit heeft gevolgen voor het stelsel van sociale zekerheid. Zolang de financiering ervan gebaseerd is op inkomsten uit arbeid, wordt de basis langzaam smaller. Omdat er minder uren gewerkt worden, moeten de premies omhoog om het huidige niveau te kunnen handhaven, zelfs wanneer het stelsel niet duurder zou worden. Maar het stelsel wordt juist wel duurder. Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen, zoals vergrijzing, de noodzaak om sterker innovatief vermogen te ontwikkelen, en werkloosheid.

Vergrijzing

De eerste is de demografische ontwikkeling. Aan het begin van de eeuw was de gemiddelde leeftijd in Duitsland 25 jaar, aan het begin van de volgende zal dat vijftig jaar zijn. Er is sprake van een dramatische verandering van de demografische samenstelling van de bevolking. Kan een steeds ouder wordende bevolking nog innovatief zijn? In de natuurwetenschappen wordt ervan uitgegaan dat een

wetenschapper tussen zijn 20ste en 35ste levensjaar de meest innovatieve ideeën heeft. In een maatschappij die vergrijst, moet veel aandacht worden geschonken aan levenslang onderwijs. Het gehele onderwijssysteem moet zodanig gereorganiseerd worden dat mensen terug kunnen keren naar de schoolbanken, anders is het onmogelijk het innovatieniveau te handhaven dat nodig is om te kunnen blijven concurreren. De verbinding tussen de demografische ontwikkeling en het onderwijssysteem moet dus niet alleen vanwege het sociale stelsel maar ook vanwege het concurrentievermogen van de maatschappij worden gelegd.

Over dertig jaar is 35 tot 40% van de Duitsers zestig jaar en ouder. Wanneer de huidige pensioenleeftijd gehandhaafd blijft en de pensioenen betaald worden van de premies die afgedragen worden door de werkende bevolking, zal het stelsel onbetaalbaar worden. Deze dramatische wending komt eveneens voort uit het succes van de afgelopen jaren. Maar dat succes staat nu op het spel.

Werkloosheid

Het aantal werklozen in Europa is groot en stijgt. We spreken over 18 miljoen werklozen, alleen in Duitsland al over vier miljoen. Hiervan is een derde minder dan drie maanden werkloos. Dit noem ik mobiliteitswerkloosheid. Pogingen deze vorm van werkloosheid terug te dringen, zouden de economische ontwikkeling belemmeren. Wanneer het juist is dat veel investeringen over tien jaar economisch verouderd zijn en nieuwe investeringen nodig zijn, dan moet de arbeidsmarkt reageren met een grotere mobiliteit. En wanneer de arbeidsmarkt dan gereageerd heeft en er nieuwe banen ontstaan en oude verdwijnen, dan zullen de mensen opgeleid moeten worden voor die nieuwe banen. Dat duurt even of ze zullen langer moeten zoeken. Als het maximaal drie maanden duurt een nieuwe baan te vinden, dan is dat baanmobiliteit. Het is geen sociaal probleem. De mensen krijgen gedurende die periode een uitkering, weliswaar iets lager dan het netto-inkomen dat ze eerst hadden, maar ze zullen niet verhongeren, ze zullen geen sociale nood hebben, ze verliezen niet het contact met de arbeidsmarkt. Dus als we een flexibele arbeidsmarkt willen, dan mogen we deze mobiliteit niet onderdrukken.

Van de Duitse werklozen is ook een derde deel tussen de drie maanden en een jaar werkloos. Dit is een serieus probleem. Het resterende deel is langdurig werkloos en dit is een probleem dat met economische maatregelen niet op te lossen is. Langdurig werklozen zijn in het algemeen vijftig jaar en ouder en veel van hen zijn ook in zekere mate arbeidsongeschikt. Om deze mensen terug te brengen in het arbeidsproces, zijn nieuwe investeringen zinloos. Ondernemingen die nieuwe investeringen doen, zullen deze mensen niet snel in dienst nemen, omdat men dan hoog opgeleide mensen wil hebben, mensen die kunnen omgaan met de geavanceerde machines e.d., en niet mensen die al meer dan een jaar thuiszitten. Voor de langdurig werklozen moeten daarom speciale programma's ontwikkeld worden. Zij moeten dus met sociale maatregelen en niet met economische maatregelen worden geholpen. De werklozen die tussen drie maanden en een jaar werkloos zijn, zijn een economisch probleem.

Daarom hebben wij in Saksen de ministeries van economische zaken en werkgelegenheid samengevoegd, want wij zijn van mening dat de arbeidsmarkt een deel van de economie is en niet van het sociale stelsel. Het ministerie van sociale zaken houdt zich verder bezig met de langdurig werklozen, de arbeidsongeschikten en de oudere werknemers, omdat we beseffen dat er voor hen heel andere programma's nodig zijn. Belastingverlaging zal er echt niet toe leiden dat iemand die al anderhalf of twee jaar thuiszit, een baan krijgt. Er bestaat geen duidelijk waarneembaar verband.

Aanpak

Amerikaanse oplossing

Oplossen van het probleem door aanzienlijke bezuinigingen op sociaal gebied met als gevolg schade aan het sociale stelsel zou een averechtse uitwerking hebben op het hele beleid, in elk geval binnen Europa. Het belangrijkste verschil tussen Europa en de Verenigde Staten wil ik aan de hand van een voorbeeld demonstreren, met als startpunt 1970. Het bbp steeg in de Verenigde Staten niet met 65%, zoals in Duitsland, maar slechts met 47%. De werkgelegenheid is met ongeveer 27% gestegen. Het aantal gewerkte uren is slechts zes procent afgenomen. In grote delen van de Verenigde Staten zijn de netto-inkomens teruggelopen, waardoor de ongelijkheid gestaag groter wordt, met alle gevolgen van dien. Misschien kan de Amerikaanse cultuur dit verdragen, de Europese cultuur - met name die van het vaste land - zeker niet. Wij zullen dit niet accepteren.

Werkverschaffing

Hoe pakken we het succesdilemma dan wel aan? De meeste werkgelegenheidsprogramma's bieden geen oplossing. We hebben miljarden geïnvesteerd in korte-termijnprogramma's in de hoop meer werkgelegenheid te creëren. Als we het verloop bekijken, dan zien we dat er enkele kleine uitzonderingen daargelaten - geen reactie was. De mogelijkheid bestaat de sector van diensten met lage productiviteit te vergroten, maar in Europa worden deze diensten - in tegenstelling tot andere landen - op de grijze markt geleverd.

Financiering sociaal stelsel

Er is één ding dat we zeker wel moeten doen. We moeten ons de vraag stellen of we het sociale stelsel grotendeels willen blijven financieren met de door de werkende bevolking afgedragen premies, of koppelen we het arbeidsmarktsysteem los van het sociale stelsel?

We zijn het er allemaal over eens dat de arbeidsmarkt flexibeler moet worden. Flexibiliteit betekent onzekerheid, mensen moeten zoeken, van baan wisselen, genoeg nemen met een deeltijdbaai en dan een voltijdbaai. Hoe groter de instabiliteit op de arbeidsmarkt, des te belangrijker wordt dat men kan vertrouwen op een stabiele sociale zekerheid. De AOW-premies die een deeltijdwerker afdraagt, zijn niet voldoende voor een pensioen boven de armoedegrens. Je kan met een deeltijdbijdrage geen voltijdpensioen financieren. Daarom moeten de pensioenen in ieder geval voor de deeltijdwerkers losgekoppeld worden van het dienstverband en uit algemene middelen worden gefinancierd.

In Duitsland vindt er momenteel een levendige discussie plaats over een eventuele fundamentele hervorming van het pensioenstelsel, dat jaarlijks goed is voor uitkeringen van in totaal circa 300 mrd mark. Het gehele sociale stelsel slokt ongeveer een derde van het bbp op. Ikzelf ben een groot voorstander van hervorming: ik wil het stelsel veranderen, niet de doelstelling. Wanneer de arbeidsmarkt, het sociale stelsel en de economische voorwaarden fundamenteel veranderd zijn, moeten we de bestaande sociale structuren aanpassen om te

voorkomen dat ze averechts gaan werken.

Het is echter mijn indruk dat in de discussie over de vraag hoe we de problemen kunnen oplossen, er veel verdedigers zijn van de bestaande structuren. Iedereen tracht verbeteringen aan te brengen binnen het kader van die structuren, zonder rekening te houden met het feit dat de basis ervoor veranderd is. Structuren kunnen nooit duurzaam zijn, doelstellingen wel.

Thema: de economische prestaties van de verzorgingsstaat:

zie [Win win](#) van R.F.M. Lubbers

[Arbeidsmarkt, bescherming en prestaties](#) van W.B. Roorda en E.H.W.M. Vogels

Uit de vakliteratuur: [Economische groei en de verzorgingsstaat](#) van L.J.M. Aarts

[De verzorgingsstaat tussen gezin en markt](#) van G. Esping-Andersen

[Een sterke verzorgingsstaat](#) van A.B. Atkinson

[Duitse belastinghervorming](#) van C.W.A.M. van Paridon

Tot besluit: [Succesvolle inkomensverdeling](#) van A.P.W. Melker

1 Dit is momenteel in Duitsland een belangrijk onderwerp van discussie. Zie bijdrage '[Duitse belastinghervorming](#)'.