

Iedereen doet mee in 2008

Het aanbod van arbeid groeit steeds minder hard. Dat is volgend jaar goed merkbaar. De looninflatie neemt snel toe. Stimuleren van participatie is verstandig beleid. Maar niet genoeg. De arbeidsproductiviteitsgroei is erg matig. Structurele veranderingen blijven nodig.

Iedereen doet mee. Dat is het motto van het ministerie van SZW voor de arbeidsmarkt van 2008. Gegeven de situatie op de arbeidsmarkt volgend jaar is dat geen verkeerd streven.

Als de verwachtingen uitkomen dan wordt volgend jaar een goed jaar, maar geen halleluja jaar zoals 2007. Volgens de laatste berichten is de hoogconjunctuur volgend jaar haar hoogtepunt voorbij. De werkloosheid daalt met een half procentpunt naar vier procent. Die lagere werkloosheid wordt binnengehaald omdat er zo weinig extra aanbod is. De werkgelegenheidsgroei stelt met iets meer dan een procent niet veel voor. Gelukkig is de groei van de beroepsbevolking met slechts drie kwart procent nog lager. Het is een succes dat vergelijkbaar is met de overwinning van een elftal krombenige zestigers op een elftal stramme zeventigers.

In 2008 zit Nederland nog maar net in het vierde jaar van een oplevende conjunctuur en het arbeidstekort gaat al opspelen. Een beleid om de arbeidsinzet te vergroten is terecht. De keuze voor verhoogde arbeidsparticipatie wordt niet alleen door de demografische ontwikkelingen opgedrongen. Het is ook een bewuste keuze. Een bewuste keuze om ander beleid niet te voeren. Op dinsdag 20 november heeft de regering besloten om de versoepeling van de ontslagregeling in het vriesvak te zetten. Vorige regeringen hebben ingezet op het afschaffen van de vervroegde pensioenregelingen, de aanpassing van de werkloosheidsvoorziening en de herdefinitie van de arbeidsongeschiktheidswet. De versoepeling van de ontslagbescherming zou het sluitstuk worden van het vernieuwingsbeleid van de arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt waarop elke dag de concurrentie van Braziliaanse, Russische, Indische en Chinese werknemers voelbaar is. De moeilijke route naar verdere structurele vernieuwing wordt stopgezet. Nederland is veranderingsmoe en lijdt (in de woorden van de Europese Commissie) net als veel andere Europese landen aan *reform fatigue*. Alles wordt ingezet op een participatieroute waar iedereen het wel roerend over eens is. Een commissie van deskundigen moet 1 juni volgend jaar advies uitbrengen, maar niemand verwacht dat daar revolutionaire voorstellen uit komen. Het rapport wordt heus niet de sensatie van

de arbeidsmarkt van 2008. Dit artikel begint met een korte schets van de verwachte ontwikkeling op de arbeidsmarkt in 2008. Daaruit wordt duidelijk dat het stimuleren van meer arbeidsaanbod verstandig is. Maar ook als straks iedereen meedoet, is het niet genoeg. Er moet nog meer gebeuren.

Vooraf nog deze opmerking. In Nederland wil men meer arbeidsparticipatie. Bij voorkeur moet dat gebeuren met mensen die al in het land zijn. Over het betrekken van mensen buiten Nederland bij dit plan zijn de meningen verdeeld. Terwijl de internationale arbeidsmigratie niet meer weg te denken is uit de wereldeconomie en dus ook in 2008 zichtbaar aan de grenzen knaagt. Hoe we daar mee moeten omgaan, weten we niet. Willen we blijkbaar ook niet weten.

Het vierde vette jaar

Indien de olieprijs en de euro in snelle vaart stijgen en als verder de kredietmarkt in een duikvlucht gaat, dan wordt volgend jaar een monumentaal jaar. Als dat allemaal niet gebeurt en onze verwachtingen, zoals op Prinsjesdag geformuleerd en begin deze maand door het CPB lichtjes naar beneden bijgesteld, zouden netjes uitkomen, dan zal de arbeidsmarkt 2008 rustig verlopen.

In 2004 piekte het werkloosheidspercentage op 6,5 procent en vanaf 2005 is de werkloosheid gedaald. 2008 is daarmee het vierde jaar met minder werklozen. Het vierde jaar van een oplevende conjunctuur en daarmee het vierde vette jaar op rij. Om te bepalen of 2008 een bijzonder jaar is, wordt het vergeleken met twee andere vierde vette jaren van de laatste decennia, namelijk 1998 en 1987. In beide jaren daalde de werkloosheid voor de vierde keer. Om het geheugen op te frissen: in beide jaren werd een flinke economische tik uitgedeeld. Maandag 19 oktober 1987 staat wegens een enorme beurskrach bekend als zwarte maandag. De Dow Jones verloor die dag in één klap bijna een kwart van zijn waarde. De Azië-crisis begon weliswaar een jaar eerder maar de naweeën waren nog merkbaar in 1998. Desondanks is na 1987 en 1992 de hoogconjunctuur nog een flink aantal jaren doorgedaan. Tenminste gemeten in aansluitende jaren dat de werkloosheid daalde. In zijn middellange-termijnverkenning 2008–2011 verwacht het CPB dat het werkloosheidspercentage in 2011 nog steeds net rond de vier procent hangt. Vrolijker dan het in 2008 al is wordt het blijkbaar niet in deze regeerperiode.

In de tabel staan een aantal kerngegevens voor de

arbeidsmarkt voor elk van deze jaren. De cijfers komen uit de bijlagen van de Macro Economische Verkenning 2008.

Uit drie cijfers kunnen geen betrouwbare conclusies getrokken worden. Ik maak echter geen al te grote fouten als ik stel dat deze drie jaren illustratief zijn voor de verschillen tussen de arbeidsmarkten van de jaren tachtig, negentig en nu.

Wat zijn de opvallende dingen op de arbeidsmarkt in 2008 vergeleken met tien en iets meer dan twintig jaar geleden? Ten eerste valt op hoe laag het werkloosheidspercentage is. In 2008 bereikt de arbeidsmarkt na slechts vier jaar opleving al het natuurlijke werkloosheidspercentage. In 1998 zaten we nog boven de vijf procent werkloosheid en in 1987 was de werkloosheidssituatie gewoonweg dramatisch slecht. Het natuurlijke werkloosheidspercentage is een vaag begrip. Het wordt hier gehanteerd als het werkloosheidspercentage waarbij de reële arbeidskosten merkbaar gaan stijgen.

De stijging van de reële arbeidskosten is een samenstel van contractloonsstijging, prijsstijging en productiviteitsgroei. In de cao's worden naarmate de hoogconjunctuur doorzet hogere contractloonsstijgingen afgesproken. In 2008 en in 1998 schiet de contractloonsstijging naar boven de drie procent. In de crisisjaren tachtig was de situatie op de arbeidsmarkt nog zo slecht dat er geen ruimte was voor hogere contractlonen. De consumentenprijsstijging is met twee procent (of net iets meer) vergelijkbaar in 1998 en 2008. Het jaar 1987 is weer helemaal anders. Dan dalen de prijzen. Een opvallend verschil tussen 1998 en 2008 is de lagere groei van de arbeidsproductiviteit. Ook in 1987 is er nauwelijks productiviteitsstijging. Alles bij elkaar opgeteld zien we tussen de decennia oplopende reële arbeidskosten. De Nederlandse economie gaat richting drie procent stijging volgend jaar. De prijs- en looninflatie wordt steeds hoger en de natuurlijke werkloosheidsgrens wordt bereikt.

De vergelijking maakt ook duidelijk hoe verschillend de arbeidsmarkt over de decennia heen is geweest. De arbeidsmarkt was ruim in de jaren tachtig, krap in de jaren negentig en wordt zeer krap in 2008. De term ruime markt is overigens een eufemisme voor de moeilijke jaren tachtig. Zo slecht als toen is het niet meer geweest. De arbeidsmarkt is sindsdien ten goede gekeerd. Daar is met veel structurele beleidsmaatregelen en grondige herzieningen van de sociale zekerheid hard aan gewerkt.

Een tweede bijzonder aspect van de arbeidsmarkt in 2008 vergeleken met de andere twee jaren is het verschil tussen de groei van de werkgelegenheid en de groei van de beroepsbevolking. 1987 worstelde met een fatale combinatie van lage werkgelegenheidsgroei en hoge groei van de beroepsbevolking. De ontwik-

De groei van die productiviteit is al enige tijd een structureel probleem voor de Nederlandse economie

tabel 1

Kerngegevens Nederlandse arbeidsmarkt			
	1987	1998	2008*
Werkloosheidspercentage	8,1	5,2	4
Werkgelegenheid (% groei)	1,8	2,9	1¼
Beroepsbevolking (% groei)	2,3	1,5	¾
Contractloon marktsector (% toename)	0,5	3,1	3¼
CPI (mutaties per jaar in %)	-1	2	2¼
Arbeidsproductiviteit marktsector (mutaties p.j. in %)	0,9	2,2	1
Reële arbeidskosten marktsector (mutaties p.j. in %)	2	2,7	2¾
Participatiegraad mannen (20-64)	80	83	83
Participatiegraad vrouwen (20-64)	42	54	65
i/a ratio	77,7	68,7	63,5
Werkloosheids- en bijstandsuitkeringen (duizend uitkeringsjaren)	835	738	465

* Cijfers voor 2008 bijgewerkt met meest recente voorspellingen voor 2008 in CPB Nieuwsbrief December 2007.

Bron: CPB, *Macro Economische Verkenning 2008, Bijlagen*.

kelingen van vraag en aanbod liepen van elkaar weg. Dat deed zich ook in de andere jaren van dat decennium voor. Het jaar 1998 en de rest van de tweede helft van de jaren negentig verliepen gunstiger. De werkgelegenheid groeide zeer sterk en de groei van de beroepsbevolking was matig. Een makkelijke klus voor de arbeidsmarkt. In 2008 is de groei van de werkgelegenheid nog slechts een fractie van die in 1998. Geen al te sterke prestatie. De groei van de beroepsbevolking blijft daar gelukkig op achter en zo scoren we toch nog een daling van de werkloosheid. De arbeidsmarkt in 2008 loopt zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant tegen grenzen aan.

Een derde punt waarop 2008 wordt vergeleken met de eerdere jaren, betreft niet zozeer een punt van verschil, maar eerder een trendmatige ontwikkeling. In de vergelijking van 1987, 1998 en 2008 worden langetermijntoewijzingen duidelijk zichtbaar. In de afgelopen twintig jaar is de participatie van mannen eerst gedaald in het begin van de jaren negentig en dan weer een beetje gestegen, is de participatie van vrouwen echt hard gestegen, en is de i/a-ratio (aantal inactieven over aantal actieven) ondanks de aanzettende vergrijzing flink gedaald. Ter illustratie daarvan in de laatste rij van de tabel de bijna halvering van het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen in twee decennia. De trek van buiten de arbeidsmarkt naar een baan en de overgang van een uitkering naar werk is al jaren succesvol gaande.

Alleen participatiebeleid is niet genoeg

Uit de beschrijving van de situatie op de arbeidsmarkt in 2008 volgt dat het aanmoedigen van de bevolking tot hogere participatie een niet te vermijden beleidsrichting is. Het huidige kabinet zet in op een participatiegraad van tachtig procent in 2016. Dat doen het niet alleen om de arbeidsmarkt te verruimen maar ook om ervoor te zorgen dat het huidige welvaarts- en voorzieningenniveau voor toekomstige generaties behouden blijft ondanks de vergrijzing. De gezamenlijke participatiegraad van mannen en vrouwen staat in 2008 op 74 procent. Er zit nog steeds voldoende ruimte voor extra participatie bij vrouwen en bij oudere mannen (boven de 55 jaar). Het opkrikken van de participatie is verstandig beleid. Het is ook geen onmogelijke opgave. Met verstandige financiële prikkels, goede voorzieningen voor kinderopvang en het scheppen van mogelijkheden voor de combinatie van zorg en werk komen we een heel eind. Met daarbij wel de kanttekening dat het optrekken van de participatie en het

verlagen van de uitkeringsjaren al een aantal jaren aan de gang is. Op den duur geldt hier ook de wet van de afnemende meeropbrengsten, of anders uitgedrukt: de wet van het afnemende laaghangende fruit. Het wordt steeds moeilijker om een reeds hoge participatiegraad nog verder op te krikken.

In het actieprogramma *Iedereen doet mee* van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007) staat ook het streven vermeld om in deze kabinetsperiode in te zetten op de re-integratie van tweehonderdduizend mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en het vergroten van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers. Deze re-integratiedoelstelling is ook in de Participatietop van 27 juni dit jaar onderschreven. Daarmee wil de regering de maatschappelijke participatie bevorderen. Dit is goed voor de brede maatschappelijke welvaart. Vroeger, vóór 20 november, hoorde bij het beleidspakket van het huidig kabinet ook het streven naar een goed werkende arbeidsmarkt. Daar valt tegenwoordig de opleiding van werknemers onder, antidiscriminatiebeleid, flexibel werk en een modernisering van de ontslagbescherming. Ofwel beleid dat vergelijkbaar is met de aanpassingen waarmee Nederland zo succesvol was na de dramatische arbeidsmarktervaringen van de jaren tachtig. Dat soort beleid is in 2008 nog steeds nodig. Een indicatie voor het belang van dit beleid zie ik bijvoorbeeld in de ontwikkeling van de groei van de arbeidsproductiviteit.

Wat mij in tabel 1 zorgen baart is de matige ontwikkeling van de groei van de arbeidsproductiviteit in de afgelopen jaren. Groei van de arbeidsproductiviteit is een belangrijke bron van welvaartstoename voor de hele bevolking. Hogere arbeidsproductiviteit schept ruimte voor hogere lonen (zonder dat dit doorwerkt in hogere arbeidskosten) en voor hogere winstinkomens. De productiviteitswinst kan worden omgezet in lagere prijzen. In Nederland wordt de groei van de arbeidsproductiviteit niet alleen financieel geïncasseerd maar ook in de vorm van meer vrije tijd. Arbeidsproductiviteitsgroei is een van de belangrijkste economische indicatoren. De groei van die productiviteit is al enige tijd een structureel probleem voor de Nederlandse economie. Het voeren van alleen maar participatiebeleid belemmert het realiseren van meer productiviteitsgroei.

In de *OECD Employment Outlook 2007* gaat hoofdstuk twee over de vraag: "More jobs but less productive?". In dat OESO-hoofdstuk wordt met de nodige slagen om de arm gesuggereerd dat bij het verhogen van de inzet van arbeid het gevaar van lagere arbeidsproductiviteitsgroei om de hoek loert. Veel hangt af van de productiviteit van de mensen die er op de arbeidsmarkt bijkomen, vergeleken met de mensen die er al zitten. Het is niet ondenkbaar dat Nederland wat dit betreft in de gevarenzone zit. Veel van de mensen die nu nog in een uitkerings-situatie zitten, hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Uit de internationale vergelijkingen blijkt dat de economische groei van het bnp per hoofd van de bevolking in Nederland in de periode 1995–2005 meer dan in de meeste andere landen tot stand werd gebracht door een grotere deelname aan de arbeidsmarkt en veel minder door de groei van de arbeidsproductiviteit. Wat arbeidsproductiviteitsgroei betreft bungelt Nederland samen met Mexico en Spanje in de onderste regionen van de OECD-landen. We moeten ons bij een beleid dat inzet op nog hogere participatie ook zorgen maken over de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

Groei van de arbeidsproductiviteit hangt samen met een zo efficiënt mogelijke werking van de arbeidsmarkt. Een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt vereist structurele maatregelen, maar de bereidheid om die maatregelen te nemen is een aantal weken geleden stil gelegd. Met een groot en blij optimisme blijf ik hopen dat het in 2008 desondanks anders zal uitpakken. Natuurlijk hangt het af van de opdracht die de commissie van economische deskundigen straks meekrijgt. Een politiek voorzichtige opdracht zou bestaan uit een verzoek om alle maatregelen die een gunstig effect hebben op de participatie te inventariseren. Dat kan niet al te moeilijk zijn voor een commissie van deskundigen. Een voor de toekomstige arbeidsmarkt en economie veel interessantere en spannender opdracht zou zijn om op te schrijven welke beleidspakketten de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit gelijktijdig kunnen verhogen. Waarbij de commissie ook mag kijken wat voor rol het aantrekken van buitenlandse werknemers daarbij kan spelen. Ter inspiratie geef ik alvast het volgende mee. In het eerder genoemde hoofdstuk uit de *OECD Employment Outlook* staat (toevallig) dat veel

ontslagbescherming een significant negatief effect heeft op de langetermijngroei van de arbeidsproductiviteit. Het is weliswaar een klein effect, maar het keert wel elk jaar terug.

LITERATUUR

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007)

Actieprogramma: Iedereen doet mee. Den Haag: SZW.

OECD (2007) *Employment Outlook*, hoofdstuk 2, *More jobs but less productive? The impact of labour market policies on productivity*, 55–103. Parijs: OECD.

