



Lessen uit de polder

Auteur(s):

Lathouwer, L., De
Centrum voor Sociaal beleid, Universiteit Antwerpen (UFSIA), België.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4258, pagina 456, 2 juni 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

Het poldermodel is succesvol geweest in het creëren van banen. Maar het heeft de armoede niet opgelost. Sociale bescherming blijft wenselijk.

Terwijl Nederland vijftien jaar geleden nog in de kijker liep met de 'Dutch disease', wordt het in het internationale debat reeds enige tijd naar voren geschoven als het 'Dutch Miracle'. De Nederlandse sterke werkgelegenheidsprestaties sinds de tweede helft van de jaren tachtig wekken inderdaad bewondering, vooral in een land zoals België waar de werkgelegenheid laag is. Meer werk wordt in het publieke debat dikwijls voorgesteld als de beste route naar minder armoede en meer gelijkheid. Maar is een arbeidsparticipatiebeleid ook het beste inkomensbeleid? Deze vraag toetsen we aan de Nederlandse ontwikkelingen van werkgelegenheids groei, ongelijkheid en armoede.

Banengroei en participatie

De ingrediënten van het Nederlandse model zijn, zoals bekend, een volgehouden loonmatiging (die reeds vóór het akkoord van Wassenaar begon), ondersteund door lastenverlichting vooral op minimumniveau (zowel voor werkgevers als werknemers) en een massale arbeidsherverdeling door de sterke groei van deeltijd en flexibel werk.

Het aantal personen met een baan steeg in Nederland van 58 procent in 1985 naar 68 procent van de potentiële beroepsbevolking (15-64 jarigen) in 1998. Door de sterke groei van deeltijd banen nam het arbeidsvolume in mindere mate toe, van 47 naar 54 procent. In diezelfde periode steeg het aantal werkenden in België tussen 15-64 jaar slechts van 53 naar 57 procent en het arbeidsvolume van 51 procent naar 53 procent. In vergelijking met België, maar ook met andere buurlanden, kent Nederland - ook in arbeidsvolume - niet geëvenaarde groeicijfers. Zou België eenzelfde participatiegraad willen bereiken als Nederland dan zou dit liefst een aangroei van circa 700.000 banen vereisen.

Loonmatiging en arbeidsherverdeling werden in Nederland aangevuld met een activerend arbeidsmarktbeleid (bijvoorbeeld Melkertbanen), ondersteund door een aanbodstimulerend uitkeringsbeleid waarbij 'streng aan de poort, actief aan de uitgang' het leidende motief werd¹. Werknemers hebben (bruto) moeten inleveren (vooral minimumlonen en ambtenarenlonen), maar daartegenover hebben sinds de jaren tachtig honderdduizenden gezinnen er een (vaak deeltijds) tweede inkomen bij gekregen.

Aanbod van vrouwen geabsorbeerd

Door de sterke banengroei is Nederland er vooral in geslaagd om het sterk toegenomen arbeidsaanbod van vrouwen in de jaren tachtig op te vangen. In België gebeurde dit veeleer door zeer ruime maar passieve werkloosheidsuitkeringen. Deeltijdwerk is voor Nederlandse vrouwen 'de oplossing' voor het combinatievraagstuk arbeid en gezin; in België wordt dit probleem deels opgelost door het oneigenlijk gebruik van langdurige werkloosheidsuitkeringen. Door de ruime reikwijdte van de sociale zekerheid en mede door de veroudering liep in België in de periode 1980-1997 het aantal uitkeringstrekkers ouder dan vijftien jaar, op van 80 naar 103 uitkeringstrekkers op honderd werkenden. In Nederland stegen de ratio's van inactieven versus actieven in diezelfde periode van 67 naar 78 per honderd werkenden in 1997 (met een dalende trend vanaf de jaren negentig).

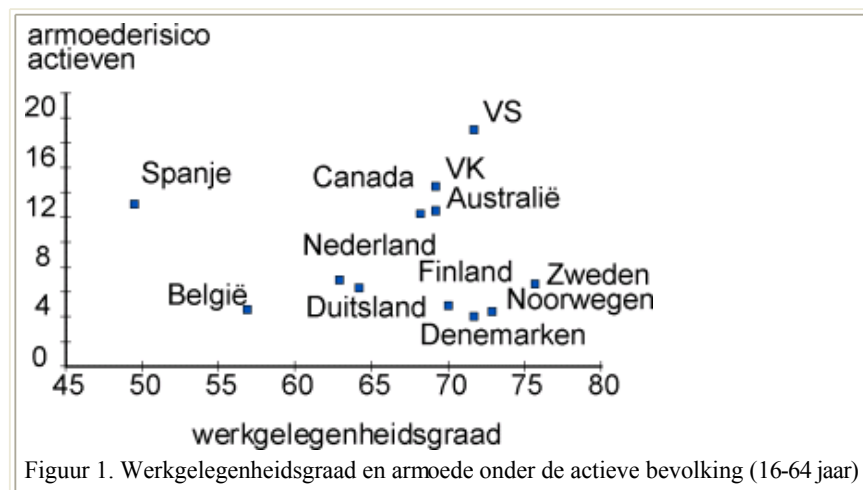
Niet meer participatie laaggeschoolden

De afruil tussen loonmatiging en arbeidsherverdeling in Nederland heeft tot een grote banencreatie geleid, maar deze banen zijn vooral ten goede gekomen aan (her)intredende vrouwen, studenten en schoolverlaters, terwijl de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt (langdurig werklozen, ongeschoolden, allochtonen) verhoudingsgewijze veel minder hebben geprofiteerd van de banengroei. Het aantal tweeverdieners is in Nederland zeer sterk gestegen (met negen procentpunten tussen 1985 en 1997), terwijl het aandeel van kostwinnersgezinnen is gedaald (met dertien procentpunten), maar omgekeerd is het aandeel van gezinnen *zonder* arbeidsinkomen niet afgenomen. De bijgekomen banen zijn niet automatisch terechtgekomen bij de meest kwetsbare groepen. Het percentage herintredende hoogopgeleide moeders is tweemaal zo hoog als dat van herintredende laaggeschoolde moeders. Slechts tien à twintig procent van de nieuwe banen ging naar uitkeringstrekkers². De kans van bijstandsontvangers op werk binnen een jaar is tussen 1990 en 1995 nauwelijks toegenomen (van vijftien naar achttien procent); bij arbeidsongeschikten is de kans op werk nog kleiner (vier procent). De inkomensverbetering die gepaard gaat met werk is trouwens gering te noemen en de helft van hen die werk vinden verliest na verloop³

van tijd opnieuw de baan –. De concentratie van probleemgroepen in de werkloosheid (langdurige werklozen, allochtonen, ongeschoolden) blijft aanzienlijk en er is geen wezenlijke verbetering vast te stellen in hun relatieve positie⁴. Zwakkere categorieën, waaronder de laagst opgeleiden en ouderen worden moeilijk bereikt met activerende arbeidsmarktmaatregelen. Ondanks de sterke banencreatie en het activerende beleid kan de ontwikkeling ten aanzien van de reïntegratie van niet-werkenden dus niet echt positief genoemd worden.

Niet minder armoede

De basisassumptie dat meer werk tot minder armoede⁵ leidt is gebaseerd op de vaststelling dat in alle landen werkenden lagere armoederisico's kennen dan niet-werkenden. Maar de relatie tussen werk en armoede is veel minder rechtlijnig dan men zou verwachten. Comparatief armoede-onderzoek levert, althans op het niveau van landen, geen lineair verband op tussen de werkgelegenheidsgraad (of omgekeerd de omvang van de werkloosheid) en financiële armoede bij de actieve bevolking⁶. België behoort ondanks een zeer lage werkgelegenheidsgraad tot de landen met een laag niveau van armoede en inkomensongelijkheid, terwijl de VS hoge participatie combineren met hoge armoedecijfers. Enkel (een aantal) Scandinavische landen verzoenen hoge participatie en lage armoede (zie [figuur 1](#)).



Lange termijn reeksen voor Vlaanderen, opgesteld door het Centrum voor Sociaal Beleid, leren eveneens dat ondanks de toegenomen werkloosheid en de stijgende uitkeringsafhankelijkheid in de jaren tachtig, de inkomensongelijkheid en de armoede merkwaardig stabiel bleef. Begin jaren negentig, toen de economie weer aantrok en de werkgelegenheid groeide, waren er voor België tekenen dat de reële welvaarts-groei aan de onderkant van de inkomensverdeling stagneerde, de absolute armoede niet meer afnam en de inkomensongelijkheid en de relatieve armoede in beperkte mate toenamen⁷.

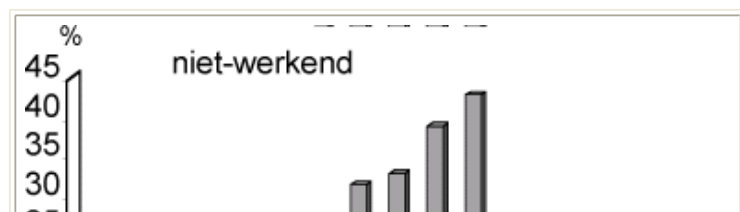
Hoewel men in het Nederlandse publieke discours merkwaardig weinig aandacht heeft gehad voor de verdelingsgevolgen van het Paarse beleid van 'werk, werk en nog eens werk', won aan het eind van de jaren negentig de overtuiging veld dat de afruil tussen sociale rechtvaardigheid en economische doelmatigheid teveel is doorgeslagen in het voordeel van het laatste en ten nadele van het eerste⁸.

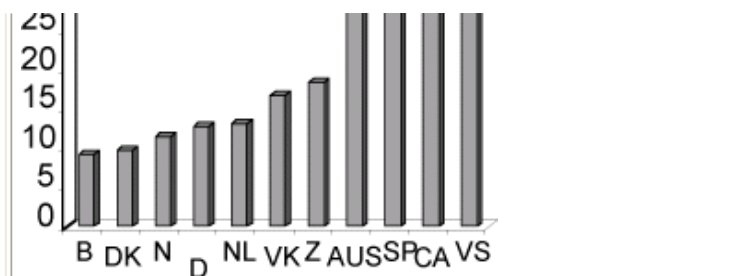
Een aantal recente studies wijst op de paradox van banengroei en armoede⁹. Ondanks de sterke werkgelegenheids-groei is de ongelijkheid in Nederland sinds 1985 toegenomen en is de (absolute) armoede gestegen¹⁰. Ook de langdurige armoede lijkt eerder te zijn toegenomen dan gedaald¹¹. De onderzoekers verklaren de armoedeparadox doordat enerzijds de zwakste groepen nauwelijks hebben geprofiteerd van de nieuwe banen, terwijl anderzijds de sociale bescherming voor hen die zonder werk zijn gebleven werd afgebouwd. Het gevolg van deze beleidsingrepen was een groeiende dualiteit tussen werkenden en uitkeringstrekkers. Tussen 1977 en 1985 kenden deze huishoudens zelfs een sterk koopkrachtverlies van zo'n vijftien procent. Gemeten met een absolute armoedenorm zagen zij hun armoede dan ook stijgen.

Sociale bescherming blijft nodig

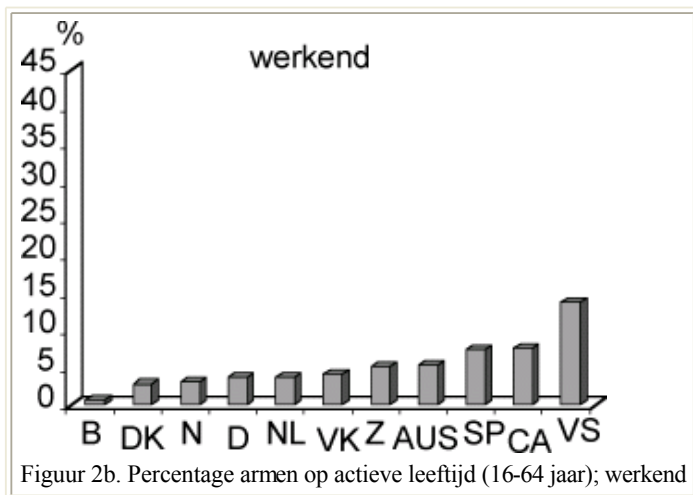
Deze cijfers voor Nederland wijzen op het belang van sociale bescherming voor diegenen die ondanks de sterke werkgelegenheids-groei zonder werk blijven.

De armoedepreventieve werking van sociale bescherming blijkt ook vrij eenduidig uit onderzoek. Er bestaat een duidelijke relatie tussen het niveau van sociale uitgaven en het globale (relatieve) armoedepoel. Landen met hoge sociale zekerheidsuitgaven, zoals de Scandinavische landen en de Benelux-landen, realiseren doorgaans lage armoedeniveaus, terwijl landen met een benedengemiddeld uitgavenpeil zoals de Angelsaksische landen (VS, VK en in mindere mate Australië en Canada) en de Zuid-Europese landen (Spanje, Griekenland) hoge armoedecijfers kennen¹². Armoede bij werkenden is in de meeste landen laag, ook in de Angelsaksische landen behalve in de VS waar enige aanwijzing bestaat voor het probleem van de 'working poor' (zie [figuur 2a](#) en [figuur 2b](#)).





Figuur 2a. Percentage armen op actieve leeftijd (16-64 jaar); niet-werkend



Figuur 2b. Percentage armen op actieve leeftijd (16-64 jaar); werkend

Beleidslessen

Een brede maatschappelijke consensus over arbeidsherverdeling en een volgehouden loonmatiging heeft in Nederland tot substantiële werkgelegenheidscreatie geleid. Een vertrouwenspact over werkgelegenheid, loonvorming, arbeidsherverdeling en de rol van de sociale zekerheid lijkt ook voor België (Vlaanderen) vanuit economisch, sociaal en emancipatorisch oogpunt wenselijk.

Nederland heeft vooral aan banencreatie gedaan via deeltijdse en flexibele banen. Deze banen zijn ook in België in opmars. Grotere flexibiliteit in loopbanen kan bijdragen tot een meer 'ontspannen arbeidsbestel', waarbij gezinsvriendelijke flexibiliteit in het tweeverdienersstijdsperk een betere combinatie tussen betaalde arbeid en andere behoeften, zoals zorg, mogelijk maakt. Vooralsnog blijven deeltijdwerk en flexibele werkpatronen overigens nog vooral private oplossingen van vrouwen als antwoord op het combinatieprobleem werk-gezin. Demografische tekorten op de arbeidsmarkt zullen vooral voor hooggeschoolden de 'strijd om de tijd' moeilijker maken. Het is niet evident dat een sterk doorgedreven arbeidsherverdeling naar Nederlands model realiseerbaar zal zijn voor andere landen en houdbaar blijft in Nederland zelf.

Nederland leert dat globale banengroei niet automatisch de structurele werkloosheid van de zwakkere groepen oplost. Technologische ontwikkelingen en globalisering verdringen lager productieven van de arbeidsmarkt wegens steeds hogere eisen op het vlak van kennis en intellectuele soepelheid. Inkomensvoorzieningen in sociale zekerheid en fiscaliteit creëren productiviteitsvallen en werkloosheidsvallen. En het jarenlange gevoerde passieve beleid heeft de employability van uitkeringsgerechtigden verder aangetast. Zelfs in een arbeidsintensieve economie zoals de Nederlandse zijn daarom subsidiëring van de loonkosten, aanvullende uitkeringen voor (deeltijd)werkenden en sociale investering in menselijk kapitaal (via vorming en begeleiding) sleutelwoorden in een activerend arbeidsmarktbeleid. Een goed uitgebouwd vangnet met voldoende inzet van middelen voor hén die ondanks de stijgende werkgelegenheid zonder werk blijven, blijft een belangrijke voorwaarde voor een lage armoede.

De toekomstwaarde van het Nederlandse model zal in belangrijke mate geëvalueerd dienen te worden vanuit verdelingsperspectief. Een werkgelegenheidsbevorderend beleid dat tegelijk armoede-bestrijdend wil zijn dient niet enkel naar economische doelmatigheid te kijken maar ook naar sociale rechtvaardigheid. De ontwikkelingen naar een grotere ongelijkheid en een toenemende armoede in Nederland bevestigen nogmaals dat een inkomensbeleid in enge zin niet ondergeschikt kan worden gemaakt aan een werkgelegenheidsbeleid.

1 W. Trommel en R. Van der Veen, Tien jaar sleutelen aan sociale zekerheid: een terugblik, *Beleid en maatschappij*, 1999, blz. 122-134.

2 *Sociale Nota*, Ministerie van SZW, Den Haag, 1996, blz. 19 e.v.

3 P. de Beer, [De paradox van banengroei en armoede](#), *ESB*, 17 december 1999, blz. 950-952.

4 W. Salverda, *Low-wage employment in Europe*, Lower, Edward Elgar, blz. 63-86.

5 Onder armoede wordt financiële relatieve armoede begrepen, dat wil zeggen: gemeten met een statistische armoedelijn, meestal vijftig procent van het gemiddeld of mediaan equivalent gezinsinkomen. Het gaat bijgevolg vooral over de problematische onderkant van de inkomensverdeling.

6 B. Cantillon, I. Marx, K. Van den Bosch, The challenge of poverty and social exclusion, in: OECD, *Family, market and community: equity and efficiency in social policy*, Paris, OECD, 1997 en: A. Atkinson, L. Rainwater en T.M. Smeeding, *Income Distribution in OECD countries, evidence from the Luxembourg Income Study*, Paris, OECD, 1995.

7 B.Cantillon, L. De Lathouwer, I. Marx, R. Van Dam en K. Van den Bosch, Sociale indicatoren 1976-1997, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1999, blz. 747-800.

8 P. De Beer, Misvattingen en taboes van het inkomensbeleid, in: F. Becker, W. van Hennekeler en B. Tromp, *Hedendaags kapitalisme, Twintigste Jaarboek voor het democratisch socialisme*, Wiardi Beckmanstichting/Arbeiderspers, Amsterdam, 1999.

9 De jaarboeken Arm Nederland, Jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, diverse jaren, VUGA, Den Haag, Armoedemonitor SCP, 1998 en 1999, en P.De Beer, op.cit.voetnoot 3)

10 in het Nederlands armoede-onderzoek wordt vrijwel nooit gewerkt met een relatieve armoedenorm, maar worden armoede-ontwikkelingen veelal gemeten aan de hand van het beleidsmatige bijstandsniveau (de sociale minima). Gegeven de toegenomen inkomensongelijkheid is een toegenomen relatieve armoede voor Nederland zeer waarschijnlijk.

11 R.Muffels, D. Fouarge, E. Snel, [Langdurige hardnekkige armoede](#), *ESB*, 16 april 1999,

12 B. Cantillon, I. Marx en K. Van den Bosch, 1997, op. cit. en: D. Mitchell, *Income transfers in ten welfare states*, Avebury, Aldershot, 1991.