

Pleidooi voor een duale arbeidsmarkt

J.C. Siebrand*

Omdat de inkomensverdeling die resulteert wanneer iedereen zoveel verdient als de eigen produktiviteit waard is, in Nederland onaanvaardbaar wordt geacht, dreigt een deel van de bevolking permanent buiten het arbeidsproces te staan. Een aparte markt voor minder produktieve arbeid, geënt op de bestaande infrastructuur van uitzendbureaus, kan ervoor zorgen dat deze maatschappelijk ongewenste situatie wordt voorkomen.

De vicieuze cirkel van relatief zeer weinig werkenden, veel uitkeringstrekkers, hoge uitkeringen, forse overheidstekorten, hoge collectieve lasten en lage werkgelegenheid blijkt zonder forse impulsen van buitenaf heel moeilijk te doorbreken. Ook elders in Europa is er de desastreuze combinatie van hoge werkloosheid en overmatige overheidstekorten. Naast overregulering wordt het bestaande systeem van belastingen en sociale voorzieningen door velen gezien als een zeer belangrijke oorzaak van het relatief geringe aantal werkenden in Nederland. De werking daarvan is direct (via het bieden van een niet aan arbeid gebonden inkomen), en indirect (via verhoging van de arbeidskosten zowel als door een remmende invloed op de neerwaartse loonflexibiliteit).

Deze consensus omtrent de diagnose heeft echter nog niet geleid tot een doeltreffende aanpak. De maatschappelijke weerstand hiertegen lijkt voor een belangrijk deel voort te komen uit diepgewortelde afkeer van inkomensverlaging van weinig produktieven. Als dat een politiek feit is, en daarnaast wordt vastgehouden aan de opvatting dat de op de markt blijvende opbrengst van arbeid in beginsel het inkomen dient te bepalen, ligt een onaangename conclusie voor de hand: personen met een (te) lage produktiviteit kunnen niet via het arbeidsproces in hun inkomen voorzien. Het heeft er alle schijn van dat de Nederlandse samenleving dit dilemma niet erkent. Incidenteel worden wel voorstellen gedaan (zoals het inschakelen van werklozen bij diensten die anders niet te financieren zouden zijn), en uitgevoerd, maar als algemene formule worden dergelijke oplossingen niet aanvaard. Budgetvervalsing en/of concurrentievervalsing zijn de standaard-tegenargumenten.

Vanuit een puur theoretisch perspectief, waarin op nationaal niveau naast doelmatigheidsoverwegingen ook verdelingsoverwegingen de optimale allocatie moeten bepalen, is het echter inefficiënt instrumenten zoals een differentiële belasting van (te) weinig produktieve arbeid bij voorbaat op te geven. De verspilling van arbeidspotentieel in het huidige

systeem is overduidelijk. Meer hout snijdt de bedenking dat niet alle nationale verdelingsdoelstellingen verenigbaar zijn met een sterke internationale positie. Niettemin biedt zelfs onder condities van vrijhandel en onbelemmerd internationaal verkeer van produktiefactoren het feitelijke gebrek aan internationale arbeidsmobiliteit een zekere ruimte voor eigen verdelingsprioriteiten. Kortom, een samenleving, die de gevolgen van de uit de marktwerking resulterende inkomensverdeling niet wil accepteren, en evenmin de prijs van omvangrijke werkloosheid en produktiederving wil betalen voor het realiseren van verdelingsdoelstellingen, moet zoeken naar middelen om minder produktieve arbeid toch in te schakelen. Een voor de hand liggend middel daartoe is die arbeid relatief goedkoper te maken. Daarbij kan aan een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van belastingen en/of premies worden gedacht. Theoretisch is er ook niets tegen subsidiëring.

De principiële kant van deze problematiek zou niet controversieel behoeven te zijn; de praktische kant wél. Hieronder worden de contouren van een systeem gepresenteerd dat een oplossing zou kunnen bieden. De kerngedachte is dat voor arbeid, die op de reguliere markt te weinig opbrengt een afzonderlijke markt wordt geschapen, zodat het subsidiëren van vrije tijd wordt teruggedrongen en – gegeven de nationale verdelingsvoorkeuren – een efficiëntere allocatie mogelijk is.

Contouren van een duale arbeidsmarkt

Doel van het systeem is de inschakeling van zoveel mogelijk nu niet werkenden, die wel in staat en bereid zijn te werken, zoals werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en verminderd produktieve oudere werknemers. Kernelement is dat naast de reguliere

* De auteur is hoogleraar Staathuishoudkunde aan de Erasmus Universiteit, Rotterdam.

arbeid, zoals die in het huidige systeem functioneert, een tweede soort arbeid wordt erkend, die in aanmerking komt voor kostenverlaging. Ik noem die laatste categorie 'bemiddelde arbeid'.

Bemiddeling

Het beheerssysteem moet erover waken dat slechts die arbeid wordt begunstigd, welke in het reguliere circuit geen kans maakt. Het lijkt echter niet nodig en zelfs ongewenst daarvoor een ambtelijke organisatie op te zetten. Een erkend en administratief te controleren bemiddelingsorgaan – te denken valt aan een aantal gemachtigde en onderling concurrerende uitzendbureaus – zou de bemiddeling kunnen uitvoeren. Uiteraard moet er ook een (commercieel) belang zijn bij bemiddeling, bij voorbeeld het verschil tussen het betaalde loon en het in rekening gebrachte loon. Zijn er substantiële externe effecten, dan is daarnaast aanvulling uit de algemene middelen van de overheid te overwegen. Te denken is aan het betalen van premies bij het doorstromen van potentiële werknemers naar het reguliere circuit, zodat de bemiddelingsbureaus belang krijgen bij de organisatie van 'screening' en 'training-on-the-job'.

Om fraude en misbruik te voorkomen vergt de invoering van het hierboven geschetste systeem in ieder geval de invoering een sociale identifiëerkaart met een eigen geheugen of toegang tot een centraal geheugen als registratie- en controle-instrument. Ook de activiteiten van werkgevers dienen geregistreerd te worden.

Werkgevers

Elke potentiële werkgever moet van de bemiddelde arbeid gebruik kunnen maken. Voor hen is er het voordeel van hogere flexibiliteit en lagere kosten; voor bemiddelde arbeid mag geen minimum loon gelden. Om overmatige verdringing van reguliere arbeid te voorkomen dient een naar bedrijfs grootte te differentiëren bovengrens gesteld te worden aan het gebruik; te denken valt aan een maximale fractie van de loonsom. De bepaling van de bedoelde fractie is een belangrijke strategische keuze, omdat zo op indirecte wijze de maximale omvang van het bemiddelde circuit wordt vastgelegd. Als alleen het plafond de verdringing tegen moet houden, bestaat echter de kans dat voor de betrokkenen in de buurt ervan kleine wijzigingen in omstandigheden soms tot grote en niet altijd als redelijk ervaren veranderingen kunnen leiden. Mede daarom is het aan te bevelen flankerende instrumenten in te zetten om de verdringing af te remmen. In aanmerking komen bij uitstek maatregelen die maken dat individuele werkgevers er een belang bij krijgen om reguliere arbeid niet te vervangen door bemiddelde. Voor de hand ligt een vermindering van werkgeverslasten, waarvan de werking overeenkomt met een no-claim korting, gebaseerd op het aantal werkloosheids-schadevrije jaren, bij een werkloosheidsverzekering waarvan de premies voor rekening van de werkgever komen. Daardoor wordt reguliere arbeid goedkoper en dus het kostenvoordeel van bemiddelde arbeid kleiner. Om overschakeling van bemiddelde arbeid naar reguliere arbeid voor potentiële werkgevers aantrekkelijk te maken kun-

nen de kostenvoordelen na de overgang tijdelijk gehandhaafd blijven. De verdringing wordt uiteraard ook beperkt door de marktwerking. Naarmate een groter beroep wordt gedaan op bemiddelde arbeid stijgen de betrokken lonen, waardoor substitutie van reguliere arbeid minder aantrekkelijk wordt.

Werknemers

Essentieel is dat een potentiële werknemer pas tot het arbeidsbemiddelingssysteem wordt toegelaten als vaststaat dat de reguliere arbeidsmarkt voor de betrokkene geen emplooi biedt. De modaliteiten daarvan – 'passende arbeid' – kunnen nader worden gekozen. Het systeem hoeft niet uit te sluiten dat werknemers direct na het verliezen van hun baan gedurende een zekere periode aanspraak kunnen maken op een nog betrekkelijk hoge uitkering, die mede gebaseerd is op hun arbeidsverleden. Uitgaande van de huidige instituties – welke overigens in aanmerking komen voor vervanging door een meer markt georiënteerd systeem van werkloosheidsverzekering/arbiedsbemiddeling – kan bij voorbeeld worden gedacht aan een door een gewestelijk arbeidsbureau af te geven bewijs van niet beschikbaarheid van een reguliere baan als voorwaarde voor bemiddeling.

Voor uitkeringstrekkers ligt het voordeel van bemiddeling vooral in het loon met behoud van de uitkering. Tegenover de extra opbrengsten uit bemiddelde arbeid voor de betrokken werknemers dienen nadelen te staan om de superioriteit van het reguliere arbeidscircuit te bewaren. Die nadelen liggen in een vermindering of afschaffing van aan arbeid verbonden voordelen zoals pensioenopbouw, ziekgeld, bescherming tegen ontslag en dergelijke. In de informele sfeer liggen de geringere leer- en trainingsmogelijkheden in het bemiddelde circuit, met navent slechtere inkomensperspectieven. Naast de genoemde regelingen zal het nodig zijn de basisuitkeringen te verlagen om een nadelig inkomensverschil ten opzichte van reguliere arbeid te handhaven, althans voor die werklozen, welke op grond van hun arbeidsverleden geen beroep (meer) kunnen doen op een relatief gunstige werkloosheidsverzekering. Met datzelfde doel zal ook een bovengrens aan de opbrengsten van bemiddelde arbeid per werkende dienen te worden gesteld. Evenals in het geval van de bovengrens voor bemiddelde arbeid voor werkgevers bemoeilijkt een dergelijke discrete norm een soepele overgang van het ene arbeidsmarktregime naar het andere. Om deze schokwerking af te zwakken en tegelijkertijd de marktwerking te bevorderen ligt het voor de hand de bemiddelde werkenden – misschien is 'deelverdieners' een geschikte term – te laten kiezen voor een hoger bij te verdienen bedrag in ruil voor een verlaging van hun basisuitkering, zodat zowel de uitkeringstrekker als de uitkeringsinstantie belang krijgen bij het terugbrengen van het niet zelf verdiende inkomen.

Voor uitkeringstrekkers is er in de eerste plaats een (ten opzichte van het huidige niveau verlaagde) basisuitkering. Daarnaast zal er voor hen die te weinig kunnen bijverdienen, een opvangmogelijkheid moeten worden geschapen, waarbij ze moeten kunnen aantonen dat hun inkomen zonder suppletie te

kortschiet en ze bovendien een door een bemiddelingsorgaan af te geven bewijs van onvoldoende bemiddelbaarheid moeten overleggen.

De – hier niet nader uit te werken – feitelijke invulling van de geschetste contouren bepaalt de gevolgen van de invoering van een duale arbeidsmarkt voor de nationale economie zowel als voor de belangrijkste categorieën betrokkenen. Omdat er op collectief niveau netto baten zijn, bestaat in beginsel de mogelijkheid die belangengroepen, welke directe nadelen ondervinden van de invoering, zodanig te compenseren dat per saldo alle categorieën erop vooruit gaan. De wijze waarop dat kan geschieden komt hieronder aan de orde bij de bespreking van de gevolgen van de invoering.

Macro-economische gevolgen

Als er veel extra arbeid op de markt komt die door lastenverlichting aanzienlijk goedkoper is, ligt een forse stijging van de werkgelegenheid voor de hand: de kostendalingen zullen deels via prijsdalingen, deels via grotere winstmarges tot vergroting van de afzet, de productie en de effectieve arbeidsvraag leiden. De werkgelegenheidsstijging zal vooral optreden in de dienstensfeer, waar allerlei activiteiten weer levensvatbaar worden die voorheen door de loden last van de hoge arbeidskosten ten dode leken opgeschreven. Daar komt nog bij dat de directe concurrentie van goedkopere bemiddelde arbeid en de daaruit volgende dreiging van verdringing ook een neerwaartse druk zal uitoefenen op de reguliere lonen, waarschijnlijk vooral die voor minder gekwalificeerde arbeid, waardoor de werkgelegenheid extra zal stijgen. Aan de andere kant zal ook het effectieve arbeidsaanbod stijgen vanwege de vergrote toegang tot de arbeidsmarkt. Tegenover het extra arbeidsaanbod in het bemiddelde circuit zou in beginsel een daling in het reguliere circuit kunnen staan: als die arbeid minder opbrengt wordt vrije tijd goedkoper. Dergelijke substitutie-effecten kunnen echter voorkomen worden door de geïnduceerde daling van de reguliere lonen door lastenverlichting te compenseren; zoals hieronder wordt besproken is dit een optie waarvoor ook andere belangrijke argumenten zijn aan te voeren. In het bemiddelde circuit zal het extra aanbod groter zijn naarmate de basisuitkeringen sterker worden verlaagd en de daar te verdienen lonen hoger liggen.

Extra werkgelegenheid in het reguliere circuit heeft specifieke voordelen vanwege de extra belasting- en premie-opbrengsten, of – in het geval van subsidiëring – de afwezigheid van overheidsbijdragen, en – normaal gesproken – ook in de vorming van menselijk kapitaal. Daartegenover kan de gemeenschap bij extra bemiddelde werkgelegenheid vaker met lagere uitkeringen volstaan, omdat de betrokkenen (legaal en zichtbaar) bijverdienen. De besparing op basisuitkeringen verschaft dekking voor het feit dat over een deel van de arbeid geen of minder belastingen en premies worden geheven. Rekening houdend met de doorwerking van de arbeidskostenverlaging op de afzet en de productie en de

daaruit voortvloeiende vergroting van de belastingbasis kunnen bij een geschikte invulling voor het overheidsbudget de besparingen zelfs groter zijn dan de combinatie van opbrengstderiving en extra uitgaven. Door dergelijke overschotten te gebruiken voor een verlaging van de collectieve lastendruk kan (gemiddeld) een daling van de beschikbare inkomens voor de regulier werkenden worden voorkomen en kunnen daarnaast positieve aanbodeffecten worden geïmplementeerd.

De verlaging van de arbeidskosten impliceert uiteraard een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Voor de industrie gaat het daarbij niet alleen om een directe daling van de produktiekosten, maar ook om het goedkoper worden van toegeleverde diensten. Voor zover onze relatieve internationale positie berust op kwaliteitsconcurrentie – op termijn zal dat kwaliteitsaspect zeker domineren – is het van meer belang dat het voorgestelde systeem bij een geschikte invulling ook extra inspanningsprikkels genereert, omdat de verlaging van de lastendruk op arbeid een grotere loondifferentiatie toelaat.

De redelijkheid gebied te erkennen dat in het zwarte circuit dualiteit al in zekere mate wordt gerealiseerd. Een deel van de geschetste effecten kan daarom neerkomen op het witten van reeds bestaande activiteiten. Het behoeft echter nauwelijks betoog dat illegaliteit om tal van redenen een inferieur regime is. Daarom zijn per saldo zeker ook substantiële reële gevolgen te verwachten van de beoogde institutionele veranderingen.

Samenvattend lijken de geschetste maatregelen te kunnen scoren op minstens drie belangrijke macro-economische doelstellingen: hogere werkgelegenheid, geringere overheidsstekorten en een betere internationale concurrentiepositie, zonder een wezenlijke aantasting van de bestaansmiddelen van diegenen die – ook onder de nieuwe verhoudingen – niet anders kunnen dan op het sociale systeem terugvallen. Maar macro-voordelen garanderen niet dat alle maatschappelijke spelers er alleen maar beter van worden. Voor een oordeel over de haalbaarheid is het van belang ook aandacht te schenken aan de effecten op de positie van verschillende belangengroepen.

Gevolgen voor verschillende groepen

Voor de *werkgevers* hebben de voorstellen in wezen slechts positieve effecten. Zij worden geconfronteerd met een groter arbeidsaanbod en mede in verband daarmee een daling van de bruto lonen en de arbeidskosten.

Voor de reguliere *werknemers* zijn de gevolgen complex. De hierboven besproken neerwaartse druk op hun bruto lonen door het op de markt komen van bemiddelde arbeid zal op zichzelf beschouwd een inkomensdaling impliceren. Daar staat tegenover dat de kans op werkelijke inactiviteit en het verliezen van aansluiting met de arbeidsmarkt aanzienlijk geringer wordt door de optie van werken in het bemiddelde circuit. Door een geschikte keuze van alle relevante tarieven kan de overheid de budgettaire voordelen

van de operatie gebruiken voor een verlaging van de belasting- en premiedruk voor de regulier werkenden, zodat zij er ondanks de daling van de bruto lonen door het extra arbeidsaanbod, gemiddeld, in beschikbaar inkomen op vooruit kunnen gaan.

Ook voor de *uitkeringsgerechtigden* zijn er in beginsel zowel positieve als negatieve gevolgen. De categorische verlaging van de basisuitkeringen is uiteraard een direct nadeel. Daartegenover staat dat de betrokkenen in staat worden gesteld legaal bij te verdienen en financieel worden opgevangen als ze daartoe onvoldoende in staat zijn. Zij brengen wel een offer in termen van vrije tijd, maar dat is moeilijk als een onredelijke inbreuk op verworven rechten te beschouwen. Voor de werking van het systeem moet het beschikbare inkomen van uitkeringstrekkers onder dat van (vergelijkbare) werkenden te blijven, maar als het beschikbare inkomen van werknemers per saldo omhoog gaat, is in beginsel ook voor uitkeringstrekkers een stijging denkbaar. Sociaal belangrijk is dat zij als bijverdieners niet meer aan de kant staan en dat zij in een werksituatie hun vaardigheden kunnen vergroten. Zelf houden zij tal van prikkels om te blijven streven naar een reguliere baan: een relatief laag inkomen, relatief ongunstige inkomensperspectieven, relatief slechte sociale voorzieningen. De doorstroomremmende werking van het opgeven van vrije tijd vermindert vergeleken bij de huidige situatie substantieel: door de noodzaak bij te verdienen en het te verwachten bescheiden uurloon zal er veel minder vrije tijd overblijven. Hun kansen op een reguliere baan worden door de marktwerking en door gerichte maatregelen bevorderd. Door een te verwachten daling van de lonen voor laag gekwalificeerde arbeid ontstaat extra werkgelegenheid. Werkgevers kunnen hen in het bemiddelde circuit screenen en daarna tegen aanvankelijk lagere arbeidskosten in dienst nemen (bemiddelingsorganen die dat laatste bewerkstelligen maken aanspraak op premies).

Voor *niet-werkenden zonder recht op uitkering* ontstaat een nieuwe, voor sommigen ongetwijfeld aantrekkelijke, optie, namelijk bemiddelde arbeid.

Slotopmerkingen

Uiteraard vormt elk verplicht sociaal systeem een inbreuk op de marktwerking, maar de Nederlandse samenleving is niet bereid de gevolgen van de onbelemmerde marktwerking te accepteren. Binnen de maatschappelijk acceptabele verdelingsdoelstellingen kan naar een efficiënte allocatie worden gestreefd door zoveel mogelijk ruimte te bieden aan de marktwerking. Het scheppen van een extra markt is daarbij in beginsel een moeilijk te overtreffen instrument. Dat is precies de kern van het voorstel.

Potentiële werkgevers zullen wel trachten op arbeidskosten te besparen door inschakeling van bemiddelde arbeid, maar verdringing wordt beperkt door de vast te stellen bovengrens en de financiële prikkels voor werkgevers om regulier werkenden langer in dienst te houden. Gegeven de nadelen van het bemiddelde circuit schept het voor weinig productieve werkers voldoende prikkels op termijn hun pro-

duktiviteit te verbeteren en naar het reguliere circuit over te gaan.

Invoering is een zo ingrijpende institutionele verandering dat de optimale invulling niet eenvoudig op basis van de informatie uit het verleden is te schatten. In dit verband is het van belang dat het systeem zich leent voor een geleidelijke invoering. Met andere woorden, de samenleving kan enige tijd schuiven met de belangrijke parameters tot een niet meer te verbeteren constellatie is bereikt. Ik heb met opzet van een cijfermatige invulling afgezien; die zou afleiden van de kernproblematiek. Ook laat ik in het midden volstaan kan worden met een verlaging van de belasting- en premiedruk, of dat subsidies moeten worden verstrekt. De omvang van de collectieve lastendruk is in Nederland zo hoog dat expliciete subsidiëring misschien niet nodig is. Bovendien ontstaat extra werkgelegenheid door de resulterende algemene daling van de arbeidskosten. In het bijzonder de lonen in het bemiddelde circuit kunnen laag uitvallen; de aanbieders staan onder sterke druk om hun lage basisinkomen aan te vullen, maar hebben geen hoog uurloon nodig om aan een redelijk totaalinkomen te komen. Aanzienlijke werkgelegenheidseffecten lijken haalbaar, al zal het daarbij deels ook gaan om het witten van zwarte arbeid.

Wat hierboven wordt voorgesteld vertoont overeenstemming met eerdere voorstellen. De argumentatie is misschien wat fundamenteeler dan gebruikelijk, maar de grondgedachte meer arbeid in te schakelen door de verspillingen ten gevolge van een ondoelmatig sociaal systeem tegen te gaan kan zeker geen aanspraak maken op oorspronkelijkheid. In één opzicht verschilt het bovenstaande wel principieel van alle mij bekende andere voorstellen. De beoogde afzonderlijke markt voor minder productieve arbeid, acht ik een wezenlijke doorbraak, omdat zo de anders te vrezen nadelen van concurrentievervalsing en budgetvervalsing worden ondervangen.

Gelet op de voorgeschiedenis kan de invoering van de geschetste duale arbeidsmarkt weerstanden opwekken, deels vanwege diepgewortelde vooroordelen, deels vanwege verwachte uitvoeringsproblemen, deels ook om de meer fundamentele reden dat voor sommige maatschappelijke spelers tegenover de evidente voordelen toch wel een flinke prijs staat. Toegeven aan die weerstanden kan ons echter duur komen te staan. Zonder een fundamenteel andere aanpak ligt het voor de hand dat forse ingrepen in de verzorgingsstaat in Europa in het algemeen en in Nederland in het bijzonder worden uitgesteld tot een crisis daarvoor de politieke ruimte schept. Fijnzinnige oplossingen maken in dat stadium weinig kans en vermoedelijk blijft er dan van de nu gekoesterde verzorgingsstaat weinig over.

De essentie van het bovenstaande betoog is kort samen te vatten. Het uit zijn krachten gegroeide systeem van subsidiëring van vrije tijd vormt een tijdbom onder de verzorgingsstaat. Nederland kan die tijdbom onschadelijk maken. Een duale arbeidsmarkt biedt een oplossing. Waar wachten we op?

J.C. Siebrand