

Het wantrouwen van het loonmechanisme

JULES THEEUWES, wetenschappelijk directeur SEO Economisch Onderzoek

In de laatste decennia van de vorige eeuw groeide het aanbod van arbeid sterker dan de vraag. In de jaren tachtig werd het aanbodoverschot aangepakt door beleid gericht op het beperken van het aanbod door arbeidstijdverkorting en vervroegde uittreding. In de jaren negentig werd na een beleidsbocht van 180 graden hetzelfde overschotprobleem aangepakt met een insteek op meer vraag naar arbeid door het verkleinen van de wig en het scheppen van werk in de overheidssector. In een vrij werkende arbeidsmarkt lossen dalende lonen dit aanbodoverschot ook op. Maar dat wil de overheid niet. Het beleid is niet consistent in zijn aanpak, maar wel consistent in het vermijden van forse loondalingen. In de volgende decennia ontstaat een aanbodtekort. Het volgende en de daaropvolgende kabinetten zullen dit onevenwicht waarschijnlijk aanpakken met beleid waarbij het aanbod wordt gestimuleerd door het verlengen van de pensioenleeftijd en met belastingmaatregelen en regelgeving om het arbeidsaanbod te prikkelen. Ervaring uit het verleden doet vermoeden dat ze het loonmechanisme niet zijn gang zullen laten gaan. Echter, of het beleid al die decennia lang consistent zal zijn, is niet zeker.

Aanbodbeperking in de jaren tachtig

In het begin van de jaren tachtig groeit het aanbod van arbeid terwijl de vraag daalt. Grote groepen schoolverlaters staan klaar om de arbeidsmarkt op te stromen en generaties vrouwen wachten op de mogelijkheid om betaald werk te verrichten. Maar er is geen werk. De werkgelegenheid daalt drie jaar op rij tussen 1981 en 1983. De kloof tussen vraag en aanbod neemt alomteergerode toe en de werkloosheid stijgt boven de tien procent. Men spreekt over de verloren generatie en men vreest dat volledige werkgelegenheid nooit meer terugkomt. Beleidsmakers gaan ervan uit dat het aantal banen beperkt is en dat er nooit genoeg banen zijn om iedereen van werk te voorzien. Er zit niets anders op dan de schaarse banen zo eerlijk mogelijk te verdelen over de grote massa werkzoekenden. Dat gebeurt met arbeidstijdverkorting en vervroegde uittreding. Afspraken over arbeidstijdverkorting zijn een essentieel onderdeel van het akkoord van Wassenaar van november 1982. Als iedereen die werk heeft, minder uren werkt, dan komt er vanzelf ruimte voor mensen die geen werk hebben. Alsof een ongeschoolde werkloze die voor de fabriekspoort staat, zomaar het werk kan overnemen van een ervaren werknemer die al tien jaar bij dit bedrijf werkt. Vervroegde uittreding is de andere manier om het aanbod te beperken. De oudere werknemer met werk moet plaats maken voor de aanstormende jeugd zonder werk. In de loop van de jaren tachtig groeit het aantal CAO's met een VUT-regeling. De VUT-regelingen worden ook steeds rianter. Op het hoogtepunt zorgen VUT-regelingen ervoor dat zowat iedereen vanaf leeftijd 60 de arbeidsmarkt met een goede financiële voorziening kan verlaten.

Stel dat de overheid niet had ingegrepen in de jaren tachtig en het aan de vrije arbeidsmarkt had overgelaten om het tekort aan banen en de hoge werkloosheid weg te werken; dat was dan gepaard gegaan met een loondaling. Lagere lonen stimuleren de vraag naar arbeid en remmen het aanbod af. Gegeven de omvang van het probleem zou alleen een forse loondaling soulaas hebben geboden. Een forse loondaling was om sociale en politieke redenen niet aanvaardbaar voor overheid en sociale partners. Een beperkte loonmatiging kon wel en dat was ook onderdeel van het akkoord van Wassenaar. Dit alles betekent echter niet dat het beleid van aanbodbeperking economisch verstandig is. De economische kosten zijn omvangrijk. Arbeidskrachten worden gesubsidieerd en gestimuleerd om niet te werken. Terwijl economische groei afhangt van de inzet van arbeid. Economische groei is niet hetzelfde als welvaartgroei maar het biedt wel de mogelijkheden om welvaartgroei te realiseren.

Vraagstimulering in de jaren negentig

In de eerste helft van de jaren negentig steeg de werkloosheid weer, naar boven de acht procent, net iets minder dramatisch dan in de jaren tachtig. Aanbodbeperking had het arbeidsmarktprobleem niet opgelost. Het beleid maakt in de jaren negentig dan ook een scherpe bocht en wisselt van aanbodbeperking naar vraagstimulering. Het begin van deze omslag is mogelijk het gezamenlijke rapport van FNV en CNV van augustus 1993. Dat rapport bevat nog veel voorstellen die stammen uit de jaren tachtig, zoals collectieve arbeidsduurverkorting, maar het bevat ook plannen voor de creatie van werk. Opvallend is in elk geval de pakkende titel: Werk, werk, werk en nog eens werk. Tijdens de verkiezingscampagne in 1994 neemt Kok als lijststaande van de PvdA deze slogan over. De verkiezingen resulteerden in Paars I. Werk, werk en nog eens werk was niet de titel van het regeerakkoord van Paars I, maar de slogan komt wel voor in de regeringsverklaring. In die regeringsverklaring betoogt premier Kok, ooit nog mede-ondertekenaar van het akkoord van Wassenaar, dat de oplossing voor het aanbodoverschot en de werkloosheid toch echt ligt bij werk, werk, en nog eens werk. Het kabinet Kok I zet in op een verlaging van de collectieve lastendruk en daarmee op een verlaging van de arbeidskosten voor de werkgever, op meer banen in de collectieve sector en op flexibiliteit en deregulering van de arbeidsmarkt. Melkertbanen en de Wet flexibiliteit en zekerheid die uitzendwerk heeft gestimuleerd zijn paarse producten. In de periode van Paars I en II groeit de werkgelegenheid met gemiddeld 2,4 procent per jaar. Dat is precies twee keer zoveel als de gemiddelde jaarlijkse groei in de periode 1970-2009. De groei tijdens het Paarse bewind zat vooral bij de zakelijke dienstverleningen en daarbinnen heel sterk bij de computerservicebureaus en de uitzendbureaus.

Wat de bijdrage geweest is van het Paarse beleid aan het werkgelegenheidssucces van de tweede helft van de jaren negentig is moeilijk los te peuten van de invloed van de in die periode opkomende ICT-technologie en van de versnelde verdienstelijking van de economische structuur. In elk geval is het beleid van verlaging van de arbeidskosten en deregulering precies wat werkgevers nodig hebben voor de creatie van werk.

Aanbodstimulering in de volgende decennia

In de vorige decennia heeft de overheid steeds ingegrepen om vooral met volumebeleid het onevenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aan te pakken waardoor loondalingen vermeden werden. In de jaren tachtig was haar aanpak niet gelukkig, in de jaren negentig deed ze het beter. In de volgende decennia worden aanbodstekorten verwacht op de arbeidsmarkt. Dit jaar wordt iedereen die in 1945 is geboren 65. Dat betekent dat vanaf dit jaar de babyboomers met pensioen gaan, voor zover ze dat voor hun vijftenzestigste nog niet hebben gedaan. De generatie babyboomers strekt zich uit tussen de geboortecohorten 1945 tot 1960. De aankomende generaties schoolverlaters zijn kleiner dan de cohorten arbeidsmarktverlaters. In de jaren twintig van deze eeuw daalt het arbeidsaanbod met 277.000 personen in de leeftijd 20 tot 65. In de jaren dertig daalt het aanbod met nog een keer 150.000 personen (Euwals en Folmer, 2009). De Nederlandse economie komt in de volgende decennia in een nog niet eerder in de recente geschiedenis vertoende situatie van dalend arbeidsaanbod. Er ontstaat een nieuw soort arbeidsmarktonevenwicht. Verwacht mag worden dat de overheid het loonmechanisme zal overslaan om dit op te lossen.

Vlak voor de kredietcrisis uitbreekt, besluit het kabinet tot het instellen van de Commissie Arbeidsmarktparticipatie (2008), ook bekend als de commissie-Bakker, om advies te vragen over maatregelen ter verhoging van het arbeidsaanbod. Aan het eind van het rapport staat een lijst met 42 voorstellen om mensen zo snel mogelijk aan werk te helpen. De meeste voorstellen vallen onder de noemer *make work pay*. Andere voorstellen, zoals die voor een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door een versoepeling van de ontslagbescherming, en die voor het koppelen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting, zijn op dat moment behoorlijk nieuw. Sinds het uitbrengen van het rapport van de commissie-Bakker is de werkloosheid alleen maar gestegen. Tot voor kort; sinds februari dit jaar daalt die weer en het wordt daarmee weer relevant om na te denken over beleid voor de krappe arbeidsmarkt na de crisis.

De vraag is of het beleid dat de commissie-Bakker voorstelt om het aanbod te vergroten verstandig beleid is, en zo ja of het volgend kabinet en de daaropvolgende kabinetten dat beleid uit-

voeren. Om het eerste deel van die vraag te beantwoorden is het goed om te kijken wat er gebeurt als de overheid niet ingrijpt. Er ontstaat in de volgende decennia een aanbodtekort: de vraag naar arbeid is groter dan het aanbod. Op sommige plekken, bijvoorbeeld voor hogeropgeleiden en in de zorgsector, is het aanbodtekort vermoedelijk nog nijpender dan op andere plekken, bijvoorbeeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Bij vrijemarktwerking zullen de lonen stijgen en zullen de loonverschillen toenemen. Hogere lonen stimuleren het aanbod van arbeid en remmen de vraag af tot de arbeidsmarkt weer in evenwicht is. Op de plekken waar grotere aanbodtekorten zijn, stijgen de lonen harder. Wat het beleidspakket van de commissie-Bakker doet, is het aanbodvolume vergroten zodat forse loonstijgingen en groter wordende loonverschillen vermeden worden. Het afremmen komt de overheid goed uit omdat dan de overheidsdiensten en vooral ook de zorg betaalbaar blijven. Er is niets mis met de voorstellen van de commissie-Bakker, vooral waar ze gericht zijn op het versoepelen van fiscale en wettelijke regels en het opheffen van beperkingen waardoor de arbeidsmarkt beter functioneert en waardoor er minder loonstijging nodig is om een nieuw evenwicht te bereiken. Het probleem zit eerder in het tweede deel van de vraag, of het volgend en de daaropvolgende kabinetten het beleid willen doorvoeren dat de commissie-Bakker voorstelt. Er zijn daarbij veel knelpunten, zoals het opschudden van de arbeidsmarkt voor oudere werknemers die daar geen zin in hebben, het doorbreken van het diep gewortelde verlangen naar deeltijdwerken van vrouwen en steeds meer ook van mannen, en het versoepelen van de ontslagbescherming. Een stevige regering die dat allemaal kan bolwerken.

Ervaring uit het verleden als les voor de toekomst

Wat opvalt in deze korte geschiedenis van de arbeidsmarkt is dat de overheid in wisselende beleidsvoornemens probeert om zelf arbeidsmarktonevenwichten op te lossen en niet wil wachten tot het loonmechanisme het werk doet. Alle regeringen wantrouwen dat. Wat vervolgens opvalt is dat het beleid niet consistent is in de tijd. De tegenstelling tussen de aanbodbeperkende maatregelen van de jaren tachtig en de werkverruimende insteek van de jaren negentig om hetzelfde soort onevenwicht op te lossen is wel erg groot. Beleidsinconsistentie belooft niet veel goeds voor het oplossen van het aanbodtekort in de toekomst, een probleem dat zich uitstrekt over meerdere decennia en vele kabinetten.

LITERATUUR

Commissie Arbeidsmarktparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt. Advies op docs.minszw.nl*, 16 juni.
Euwals, R. en K. Folmer (2009) *Arbidsaanbod en gewerkte uren tot 2050, CPB Memorandum*, 225.