

Arbeidsmarktverhalen

Waarom de parel niet meer glanst en barsten vertoont

In de jaren negentig van de vorige eeuw is Nederland in sneltreinvaart uitgebouwd tot een werkmaatschappij. De rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren negentig' (1990) en 'Tweedeling in perspectief' (1996) zijn de ontwerpen voor dit sociaal-economisch beleid. Niet een vrijetijdsmaatschappij of een basisinkomen creëert de maatschappelijke samenhang, maar betaalde arbeid.

Arbeid als cement van de samenleving

Eén van de centrale stellingen van de WRR is, dat er rond betaalde arbeid in de laatste twintig jaar een drastische verandering in de manier van kijken, een paradigma-wisseling, heeft plaatsgevonden. Kort gezegd betoogt de Raad het volgende.

Het eerste paradigma was bescherming van arbeid tegen de uitwassen van het kapitalisme, o.a. via bescherming van de bestaanszekerheid. De kernbeleving van arbeid was toen vreemding. Later is de mens in arbeid als kernbeleving ontplooiing gaan vinden. Tegelijk met deze verschuiving is de beroepsarbeid veranderd. Veel banen zijn verschoven van de eerste twee sectoren: landbouw/visserij en industrie naar de derde en vierde sector: zakelijke dienstverlening en niet-commerciële dienstverlening.

Rond arbeid heeft het paradigma zich ontwikkeld van bescherming naar participatie. "De algemene opvatting luidt tegenwoordig dat het missen van de mogelijkheid om aan de centrale processen van de samenleving deel te nemen - en arbeid heeft binnen het geheel van de processen inmiddels een sleutelpositie verworven - tot uitsluiting en achterstelling leidt. "De geijkte vormen van bescherming zijn tekort gaan schieten." (pag. 129). De WRR concludeert dat in het sociaal-economisch beleid het scenario voor de waarborging van betaald werk prioriteit heeft. Met behulp van een baan kunnen burgers voorzien in hun plicht tot het verwerven van een bestaansinkomen. Met behulp van belastingoverdrachten uit de behaalde inkomens kunnen sociale zekerheidsinkomens gewaarborgd worden. En met behulp van banen participeren mensen aan maatschappelijke doelen van het leven, terwijl ze er tegelijk door die deelname doelen voor het persoonlijke leven in vinden.

Deze visie van de WRR houdt in dat voor het sociaal-economische beleid betaalde arbeid nu en in de toekomst het voornaamste zingevings- en integratiekader is, dat samenhang geeft in de samenleving. Andere kaders, die afkomstig zijn van gezin, vereniging, belangengroep, politieke partij, buurt, school en kerk hebben last van desintegratie en geven dus minder samenhang. In de visie van beleidsmakers wordt het leven teruggebracht tot één dimensie, die van de betaalde arbeid. Betaalde arbeid als het cement van de samenleving.

Arbeidsbestel en zorgbestel

De filosoof Kees Kwant heeft de term 'arbeidsbestel' bedacht. En later werd er in de beleids-terminologie haast vanzelf het 'zorgbestel' aan toegevoegd. Het arbeidsbestel houdt in dat overheid en ondernemers zorgen voor voldoende banen voor de burgers, die met betaald werk hun inkomen dienen te verwerven. Alleen voor de meest kwetsbaren, de mensen die niet in staat zijn om betaald werk te doen, is een zorgbestel ingericht. Dat is het systeem van sociale zekerheidswetten dat in de loop van de jaren is opgebouwd.

De redenering is simpel. Beide bestellen zijn alomvattend en delen de burgers in in het arbeidsbestel enerzijds (dat is de regel) of het zorgbestel anderzijds (dat is de uitzondering). Tussen beide bestellen zit een sluis, die twee functies heeft: het toetreden tot het arbeidsbestel voor zoveel mogelijk mensen zo soepel mogelijk maken en het uittreden uit het arbeidsbestel zo moeilijk mogelijk. En als spiegelbeeld het toetreden tot het zorgbestel zo moeilijk mogelijk en het uittreden zo soepel mogelijk.

Beide bestellen zijn in de loop van de jaren voorzien van een berg wetten, regels, voorschriften, sancties en straffen. De administratieve druk op beide bestellen is heel hoog. De controlemechanismen zijn alleen maar toegenomen. Feitelijk zijn het thans heel dwingende systemen geworden, die elkaar in een houdgreep houden. Arbeidsbestel en zorgbestel zijn conservatieve grootheden, die log op elkaar reageren. Ze functioneren als communicerende vaten. De aantallen burgers die van het arbeidsbestel naar zorgbestel stromen dienen in economische zin wel onderhouden te worden door het arbeidsbestel. Al in de jaren tachtig wordt geconcludeerd dat dit te duur is en dat we dat op den duur niet gaan volhouden. We zien een ontwikkeling waarin het arbeidsbestel meer toegankelijk wordt voor deelname, terwijl het zorgbestel van hoge drempels wordt voorzien. En mensen in het zorgbestel mogen door de strenge scheiding geen betaald werk erbij doen op straffe van boete en kortingen.

Primaire en secundaire burgerrechten

Het merkwaardige van deze werkmaatschappij is, dat ze in de afgelopen twintig jaar zowel heel tolerant is geworden als tegelijk zeer dwingend.

Het eerste kenmerk bestaat uit een ontwikkeling rond de rechten en plichten die voortkomen uit het sociale contract tussen burger en staat. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw worden de politieke en sociale rechten gekoppeld aan de economische rechten en die laatste verkrijgen de overhand.

Primair in de huidige samenleving is geworden het waardenpatroon van de burger, die met betaald werk economische zelfstandigheid verwerft en daarmee toegang tot allerlei markten, waarin hij/zij de consumentbehoefte kan uitleven. Denk bijvoorbeeld aan de vakantiemarkt, de woningmarkt, de botenmarkt, en de luxe goederenmarkt. Achter dit patroon gaat op het betaalde werk veel prestatiedwang en stress schuil, die in de vrije tijd uitgeleefd moeten worden.

Secundair zijn vervolgens geworden de sociale rechten van burgers, die niet in staat zijn aan het volledig burgerschap volgens de gangbare normen te voldoen. Zij krijgen hulp in het voorzien van hun bestaanszekerheid. Zij blijven vrije burgers, maar moeten voor die hulp aan allerlei strenge criteria voldoen, o.a. van publieke controle. Om toegang te krijgen tot een uitkering uit de Bijzondere Bijstand, bijvoorbeeld voor de aanschaf van een bril, moet iemand vaak acht pagina's vragen beantwoorden en van het laatste halve inkomensjaar alle in- en uitgaande posten laten zien. De toezichthouders namens de staat beschikken ook over strafmiddelen. Als een uitkeringsgerechtigde niet voldoet aan de criteria, ontstaat de verdenking van fraude en is straf door middel van korting op de uitkering mogelijk. De Wet Boeten en Maatregelen uit 1996 is voortdurend strenger geworden en in 2013 aangescherpt met de zogenoemde Fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW).

Het geheel van rechten en plichten lijkt veel vrijheid en tolerantie in te houden, maar we zien dat de hele samenleving feitelijk afhankelijk wordt van de economisch georiënteerde waarden. Zowel de economisch zelfstandige burger die iets te consumeren heeft, als de niet in eigen geld voorzienende burger leiden een leven dat de nadruk legt op arbeid en geld.

Individuele levensscenario's

Een tweede kenmerk van onze samenleving uit zich in de tendens, dat elk mens een individueel levensontwerp kan maken c.q. kiezen en dat kan nastreven. Binnen dat levensontwerp kan die mens eigen waarden en overtuigingen ontwikkelen die daarbij passen. Of mensen gebruiken een mix van waarden als basis van hun levensontwerp. Allerlei levensbeschouwingen en tradities worden daarbij als bronnen gebruikt. We zien een nimmer vertoond scala van meningen en visies, die op het terrein van de sociale ethiek en politiek met elkaar in discussie raken. Het kan ook zijn dat ze helemaal niet in discussie raken. Elkeen is zo met zichzelf bezig dat de ander een passant wordt. Ook hier lijkt een patroon van vrijheid en tolerantie dominant.

Maar dit individuele levensscenario moet zich verhouden met het dominante patroon van de economische samenleving. Wie scherp toeziet, kan leren dat het individu steeds meer afhankelijk wordt van economisch georiënteerde waarden.

We signaleren dat in ons land - dat zich beleidsmatig helemaal oriënteert op betaald werken - de economische rationaliteit, als motor van de arbeidswereld, dominant wordt. Het prijsbewuste, kostenbesparende, instrumentele en op winst en welvaart mikkende denken sijpelt door alle geledingen en sectoren van het menselijk leven heen. Het is gericht op economische groei en vooruitgang. De manier bij uitstek is de werking van vraag en aanbod; alles wordt markt. De verhoudingen worden uitgedrukt in een prijs: geld. Elk aspect van menselijk leven kan teruggebracht worden naar deze formule. De geschiedenis heeft geleerd dat arbeidsdeling en marktwerking een bijdrage leveren aan het verwerven van meer welvaart. Daarin zijn het middelen die mensen gebruiken om andere doelen te bereiken. Wat we recentelijk zien gebeuren, is dat de middelen tot hoofddoel worden. Alles wordt in dienst gesteld om meer geld te verwerven. Alles anders dan geld wordt dus ook minder waard, zoals bijvoorbeeld zorgarbeid, onderwijs geven aan kinderen, opvoeden van kinderen. Om bijvoorbeeld een baan te krijgen, moet je presteren in de wedren van het onderwijs. Om je baan te behouden kun je frauderen (de hand lichten met regels), of het milieu beschadigen, of mensen pijn doen. De druk op mensen kan zo groot zijn, dat mensen de waarheid gaan verdraaien of zelfs liegen. Ook mensen in een uitkeringspositie willen de uitkering behouden, en kunnen dus frauderen, of het milieu beschadigen, of mensen pijn doen. De paradox, die we zien is de volgende. Aan de ene kant lijkt onze samenleving een veelheid aan sociaal-ethische concepten en scenario's te bevatten. Aan de andere kant is de afhankelijkheid van en de dwang die uitgaat van de eenzijdig economisch georiënteerde waarden zeer groot.

Arbeidsbestel in crisis

Hoewel het arbeidsbestel onverkort de hoeksteen van onze samenleving wordt genoemd, vertoont deze parel barsten. Aan de ene kant is te zien dat slechts driekwart van de beroepsbevolking effectief meedoet aan dat arbeidsbestel.

(Zie de bijlage als u meer wilt lezen over arbeidsmarktverwachtingen, werkloosheidscijfers en definities)

(Klik hier als meer wilt lezen over arbeidsmarktverwachtingen, werkloosheidscijfers en definities)

Een kwart van de beroepsbevolking moet dus al een beroep doen op het zorgbestel. Daarvan vormen de arbeidsongeschikten een groot probleem. Met name als mensen steeds jonger een vooral psychische ziekte blijken te hebben, waardoor hun deelname aan het arbeidsbestel ongewis wordt. De toename aan arbeidsongeschikten ligt rond de 60.000 per jaar.

Steeds meer flexibele banen en werkers

Er zijn meer uithollingen merkbaar. Waar er in de jaren negentig nog gedacht werd aan vooral vaste banen van 100 procent die mensen jarenlang blijven vervullen, zijn er nu een veelheid van flexibele banen ontstaan, die de kern van het arbeidsbestel aantasten. Deeltijdbanen, kleine banen, oproepbanen, nulcontracten. De bemiddeling van uitzendondernemingen, payrollers, koppelaars is enorm toegenomen. Van de jongere beroepsbevolking onder 38 jaar neemt 70-90% alleen nog deel via een flexibele baan (wat tijd, duur, arbeidsuren en beloning betreft). Na 2005 is het aandeel werkenden met een flexibele arbeidsrelatie volgens het rapport 'Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt' van het CBS en TNO gestegen van 15% naar 22%. Van de werknemers met een flexibel contract heeft na drie jaar slechts een derde een vaste baan. Het aantal werknemers met een flexibel contract is in Nederland sinds 2005 sneller toegenomen dan in andere Europese landen. Op de lange duur heeft dit gevolgen voor de sociale positie van al die flexwerkers: ze bouwen minder sociale rechten of pensioenen op. Bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom vallen ze dan terug naar het zorgbestel op minimumniveau.

Steeds meer zelfstandigen zonder personeel

Een ander verschijnsel is de grote toename van zelfstandige ondernemers, vaak zonder personeel. Voor 2009 kenden we daar minder dan 400.000 van. Voor 2014 geeft het CBS aan dat er 1.394.000 zelfstandigen en voor 2018 verwacht het CBS een groei naar 1.422.000. De gemiddelde deeltijdfactor voor zelfstandigen is 62,4%, hetgeen betekent dat de meeste zelfstandigen in deeltijd werken en dus lagere inkomens behalen. Volgens andere ramingen van het CBS verdient eenderde van deze zelfstandigen een inkomen lager dan 70% van het wettelijk minimum loon. De verwachting is dat deze vorm van deelname aan het arbeidsbestel nog zal toenemen. Toch zijn er duidelijk verschillen met werknemers. De rechten zijn minder, de sociale bescherming is kleiner, de risico's groter. Zo kan een werknemer een beroep doen op schuldhulpverlening, maar een zelfstandige niet. Het meetellen van zelfstandigen in het arbeidsbestel verhoogt de participatiegraad, maar holt die tegelijk ook weer uit. Als het tegengaat vallen deze mensen uiteindelijk terug in het zorgbestel, dat er niet op berekend is.

Steeds meer baanloze mensen

We zien sinds 2011 het aantal mensen zonder baan toenemen. Begin februari 2015 zijn 645.000 personen werkloos ofwel 7,2% van de beroepsbevolking (7.89 miljoen). Het aantal WW-uitkeringen is in de maand januari 2015 gestegen met 17.000 tot 458.000. Bij jongeren nam de werkloosheid niet toe en daalde licht naar 11,7% van de jonge beroepsbevolking. Onder 45-plussers is de werkloosheid hoog en duurt vaak lang. In 2014 kreeg 0,2% van de werkloze 45-plusser een nieuwe baan. De oplossing die deze oudere werklozen zoeken is om te starten als zelfstandige zonder personeel.

Steeds meer terugtrekkers of 'nuggers'

Ook signaleert het Centraal Bureau voor de statistiek dat er steeds meer mensen zijn die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. In juli 2013 heeft het CBS berekend dat er 1.4 miljoen 'nuggers' zijn: mensen zonder baan of minder dan 12 uur per week werkt, die geen uitkering hebben aangevraagd en geen opleiding volgen. Driekwart daarvan is vrouw en doet dus onbetaald werk thuis of vrijwilligerswerk of mantelzorg in de samenleving. De helft zou graag betaald werk willen hebben, dus tel er maar 700.000 werklozen bij. Dat aantal neemt dus nog toe.

Het zorgbestel is te duur en dus in crisis

Rond de rechten en plichten van het arbeidsbestel is het zorgbestel, ofwel het systeem van sociale zekerheid, uitgebouwd in verschillende volkswetten (voor iedereen geldend) of publiekrechtelijke wetten (met rechtenopbouw alleen geldend voor mensen met een arbeidscontract) of private wetten (met rechtenopbouw alleen geldend voor de persoon zelf). Dat zorgbestel is tot aan de jaren tachtig opgebouwd als verzekering van bestaanszekerheid voor mensen als ze werkloos worden, arbeidsongeschikt, een partner verliezen, door leeftijd uit het arbeidsproces gaan of anderszins niet aan het arbeidsbestel kunnen deelnemen. Het zorgbestel is daarbij tevens van plichten voorzien, zoals beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt, je best doen om gezond te worden, enzovoort.

Tijdens en na de economische crisis van de jaren tachtig van de vorige eeuw is er geconstateerd dat er teveel mensen in de sociale zekerheid terecht komen en dat het gehele systeem niet te handhaven is, omdat het te duur wordt. Er is sinds die tijd voortdurend gereorganiseerd en gesleuteld aan het systeem. De doelen waren, kort gezegd, terugdringen van het aantal rechthebbenden, bekorten van de duur van uitkeringen, en het omlaag brengen van de hoogte van de uitkering. Tegelijk zijn de eisen rond de uitkering verzwaard: er mag niet bijverdiend worden met een uitkering, mensen die binnen een huishouden samenwonen met een uitkering worden gekort, mensen die onvoldoende informatie geven of de wet proberen

te ontduiken worden gestraft. De 'Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid' is na de invoering in 1996 alleen maar verzaamd en strenger geworden, tot en met de Fraudewet toe in 2014. Het proces van reorganisatie en bezuiniging heeft ertoe geleid dat het zorgbestel thans op slot zit voor wat betreft de werking, en voorzien is van een dik pak controle- en sanctiemechanismen wat uitvoering betreft. Er is kortom sprake van een zorgbestel in crisis.

Arbeidsbestel en zorgbestel in crisis

Het arbeidsbestel is dus niet zo robuust als we zouden denken. Het vertoont allerlei barsten en brokkelt gestaag af. Het is maar de vraag of het zo stevig is, als in de jaren negentig werd aangenomen. Het gaat dan om de stelling of plicht dat mensen met betaald werk voldoende inkomen kunnen verwerven om bestaanszekerheid te hebben voor zichzelf en voor degenen die aan hen zijn toevertrouwd. De enorme groei van flexibiliteit, de groei van werklozen, de uitstoot van arbeidsongeschikten en de uitsluiting van nuggers leiden ertoe dat steeds grotere groepen mensen met deeltijdwerk een te laag inkomen verwerven of uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt. De uitgeslotenen zijn dan of afhankelijk van andere mensen wat hun levensonderhoud betreft (bijvoorbeeld partners) of van een uitkering in het sociale zekerheidssysteem. Op de lange duur gaat die voortgaande uitsluiting van de arbeidsmarkt sociale problemen geven in de zin van een sterk verarmde bevolkingsgroep. En het zo beroemde zorgbestel is er niet op ingericht om die groepen op te vangen. Want daar hebben we het geld niet voor (over). Het zorgbestel is stelselmatig gereorganiseerd en bezuinigd en voorzien van een stevig pak uitvoeringsmaatregelen. Problemen dus in de verhouding tussen arbeidsbestel en zorgbestel. Het wordt tijd dat we weer anders gaan denken over die bestellen en over de onderlinge verhoudingen.

Hub Crijns is directeur van landelijk bureau DISK

Bijlage

Cijfers in de arbeidsmarkt van 2014 en verwachtingen voor 2018

Uit de 'UWV Arbeidsmarktprognose 2014-2016' blijkt dat het aantal banen in 2014 bedraagt 9.125.000, waarvan 1.394.000 zelfstandigen en 7.731.000 werknemers. Het aantal arbeidsjaren bedraagt 6.628.000, waarvan 870.000 gemaakt door zelfstandigen en 5.759.000 gemaakt door werknemers. De gemiddelde deeltijdfactor voor zelfstandigen is 62,4% en voor werknemers 74,5%. Het aantal vacatures bedraagt 738.000. De gehele bevolking tussen 15 en 65 jaar bedraagt 10.939.000. De beroepsbevolking tussen 15 en 65 jaar bedraagt 7.949.000, waarvan 4.316.000 mannen (54%) en 3.633.000 vrouwen (46%). In de laatste tien jaar is het aandeel van oudere werkenden sterk gestegen door het afschaffen van vroegde uittreddingsvoorzieningen en het verhogen van de AOW-leeftijd. Dat betekent een participatiegraad in betaald werk van 72,7%. Het aantal werkzoekenden bedraagt 739.000 (cijfers CBS 2014).

De verwachtingen volgens het UWV zijn voor 2018 dat het aantal banen 9.232.000 zal zijn, waarvan 1.422.000 zelfstandigen en 7.811.000 werknemers. Het aantal vacatures bedraagt in 2018 ongeveer 886.000. De beroepsbevolking tussen 15 en 65 jaar bedraagt in 2018 9.015.000. Het aantal werkzoekenden bedraagt dan 724.000 (cijfers CBS 2014).

De arbeidsmarkt is een statistisch model

De vraag naar arbeid van werkgevers en het aanbod van arbeid door werknemers wordt bepaald door vele factoren. Om de complexe werkelijkheid inzichtelijk te maken, worden in een arbeidsmarktmodel de belangrijkste relaties geschetst.

De Nederlandse economie produceert goederen en diensten, Bruto Binnenlands Product (BBP), met behulp van het inzetten van arbeid, kapitaal, ondernemerschap en natuurlijke hulpbronnen. Veranderingen in de productie werken door in de vraag naar en het aanbod van arbeid:

- a. De vraag naar arbeid wordt gemeten in arbeidsjaren. Een arbeidsjaar komt overeen met de arbeidsinzet van een werknemer met een fulltime dienstverband gedurende een geheel jaar. Een hoger BBP leidt, bij verder gelijkblijvende omstandigheden, tot meer vraag naar arbeid. De productiviteit van arbeid neemt door technologische en organisatorische innovaties vrijwel elk jaar toe. Een hogere arbeidsproductiviteit betekent dat het BBP met minder arbeid kan worden geproduceerd. Doordat er in Nederland veel deeltijdarbeid is, is het aantal banen aanzienlijk hoger dan het aantal arbeidsjaren.
- b. Het aanbod van arbeid door werknemers wordt gemeten met de omvang van de beroepsbevolking. De beroepsbevolking omvat dat deel van de bevolking (met een leeftijd van 15-64 jaar) dat werkt of werk zoekt voor tenminste 12 uur per week. De rest werkt niet of minder dan 12 uur per week. We sluiten met dit begrip aan bij de nationale CBS-definitie.

Verschillende definities van werkzoekend en werkloos

Als de vraag naar arbeid kleiner is dan het aanbod van arbeid, dan zijn er mensen zonder een baan. UWV noteert dit als werkzoekenden. Het UWV-cijfer geeft een actuele indicatie voor de omvang van het regionale aanbodoverschot (voor het gemeentelijk beleid).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert een andere indicatie van dit aanbodoverschot, namelijk werkloze beroepsbevolking. Het CBS-cijfer is het werkloosheidsbegrip dat relevant is voor het macro-economisch beleid. Volgens Het CBS worden tot de beroepsbevolking gerekend:

- personen die minstens twaalf uur per week werken, of
- personen die werk hebben aanvaard waardoor ze minstens twaalf uur per week gaan werken, of
- personen die verklaren minstens twaalf uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om werk voor minimaal twaalf uur per week te vinden (het is daarbij niet relevant of men al dan niet bij UWV staat ingeschreven als werkzoekende).

Personen van de beroepsbevolking die minstens twaalf uur per week werken, worden tot de werkzameberoepsbevolking gerekend. Personen van de beroepsbevolking die niet of minder dan twaalf uur per week werken tot de werkloze beroepsbevolking. Als leeftijdscriterium geldt 15-64 jaar.

Het UWV-cijfer en het CBS-cijfer zijn landelijk gezien cijfermatig ongeveer gelijk, maar vallen niet helemaal samen:

- Enerzijds wordt een deel van de werkzoekenden niet tot de werkloze beroepsbevolking gerekend omdat zij niet actief naar werk zoeken of niet op korte termijn beschikbaar zijn voor arbeid (bijvoorbeeld personen die een opleiding/training volgen).
- Anderzijds staan veel mensen die vallen onder het CBS-cijfer niet ingeschreven bij UWV, bijvoorbeeld omdat zij geen recht hebben op een uitkering. Dit geldt voor veel jongeren en herintredende vrouwen.
- Ondanks verschillen vertonen beide indicatoren van jaar op jaar op landelijk niveau veelal een overeenkomstige ontwikkeling.