
Banengroei lost niet alle sociale problemen op

Paul de Beer, Over werken in de postindustriële samenleving, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (boek 2001/10) (tevens dissertatie, op 5 juni 2001 verdedigd aan de Universiteit van Amsterdam).¹

In de jaren negentig werd betaald werk gezien als een wondermiddel tegen vele maatschappelijke kwalen. In werkelijkheid heeft de sterke stijging van de arbeidsdeelname in Nederland slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de oplossing van sociale problemen als armoede, sociale uitsluiting en inkomensongelijkheid. Bovendien ging ze gepaard met minder prettige bijwerkingen, zoals een toenemende werkdruk. In de toekomst dienen daarom, naast bevordering van arbeidsparticipatie, enkele 'traditionele' instrumenten voor sociaal beleid, waaronder de inkomenspolitiek, in ere te worden hersteld.

De herwaardering van werk

Aan het begin van de jaren negentig heeft in Nederland een belangrijke omslag plaatsgevonden in het denken over arbeid. In de jaren tachtig was het *terugdringen van de omvangrijke werkloosheid* het hoofddoel van het sociaal-economische beleid van de regering, waarvoor bijna alle denkbare middelen geoorloofd waren. Behalve door de werkgelegenheid te stimuleren werd de werkloosheid ook bestreden door het beschikbare werk eerlijker te verdelen – via arbeidsduurverkorting en deeltijdwerk – en door de arbeidsdeelname te ontmoedigen – door langere schoolloopbanen en faciliteiten om vervroegd uit te treden. In de jaren negentig werd *verboging van de arbeidsparticipatie* het belangrijkste sociaal-economische doel. Een hogere arbeidsparticipatie werd om drie redenen dringend gewenst geacht. Ten eerste is (betaald) werk de belangrijkste bron van welvaart. Ten tweede draagt

werk bij aan het individuele welzijn: betaald werk zou een bron zijn van zelfontplooiing, sociale contacten, maatschappelijke participatie en een goede gezondheid. En ten derde werd werk gezien als belangrijkste instrument om armoede te bestrijden en sociale ongelijkheid tegen te gaan.

In de studie *Over werken in de postindustriële samenleving* wordt onderzocht in welke mate de stijging van de arbeidsdeelname in Nederland daadwerkelijk de positieve effecten heeft opgeleverd die ervan werden verwacht.

De aard van de werkgelegenheidsgroei

Alvorens de effecten van de participatiestijging te kunnen beoordelen, is het van belang meer inzicht te verkrijgen in de aard van de werkgelegenheids-groei die zich in de jaren negentig in Nederland heeft voorgedaan. De werkgelegenheid groeide in die periode in een recordtempo: tussen 1990 en 2000 kwamen er 1,3 miljoen banen bij (een stijging van 23%). De participatiegraad (het aantal werkenden als percentage van de bevolking van 15-64 jaar) steeg van 55% naar 65%.

Deze stijging was vooral het gevolg van de sterke *verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen en jongeren*. De meeste nieuwe banen zijn dan ook bezet door herintredende vrouwen en school-

verlaters. Daardoor groeide het aantal huishoudens met twee of meer inkomens uit arbeid van 22% van alle huishoudens in 1990 naar 27% in 1997. Het aandeel huishoudens zonder arbeidsinkomen, de 'nulverdieners' die afhankelijk zijn van een sociale uitkering of pensioen, daalde echter maar weinig: in 1990 ging het om 40% van de huishoudens en in 1997 om 39%. Onder de huishoudens waarvan het 'hoofd' jonger is dan 65 jaar, daalde het aandeel nulverdieners van 23% naar iets minder dan 22%. De middengroepen hebben daardoor in sterkere mate van de werkgelegenheids groei geprofiteerd dan degenen aan de 'onderkant' van de samenleving, de uitkeringsgerechtigden en armen.

Ook in kwalitatief opzicht hebben zich in de werkgelegenheid ingrijpende veranderingen voorgedaan. De afgelopen decennia is een groot deel van de traditionele handarbeid in de landbouw en industrie verdwenen en is er veel *nieuw werk in de dienstensector* bijgekomen. Dit ging gepaard met een sterke stijging van het gemiddelde functieniveau: het aandeel van de hogere functies (waarvoor een wetenschappelijke of hogere beroepsopleiding is vereist) is gegroeid van 20% van de werkgelegenheid in 1985 naar 29% in 1999. Tegelijkertijd is aan de onderkant het aandeel van de elementaire functies (waarvoor geen minimumopleiding is vereist) vrijwel gelijk gebleven (circa 7%). Er was sprake van een combinatie van 'regradatie' (*opwaardering*) en 'polarisatie' van de functiestructuur.

De stijging van het gemiddelde functieniveau ging niet gepaard met een positiever oordeel van de werkenden over hun arbeidsomstandigheden. Wel zeggen nu minder mensen dan in de jaren zeventig dat zij gevaarlijk of eentonig werk hebben. Het percentage werkenden dat lichamelijk zwaar werk doet en in een hoog werktempo werkt, is evenwel toegenomen. Het aandeel werkenden met vuil werk, stank of lawaai en met werk zonder ont-plooiingsmogelijkheden is ongeveer even groot als twintig jaar geleden.

Werk als bron van welvaart

Betaald werk is een belangrijke bron van welvaart. Men zou dan ook verwachten dat een sterkere werkgelegenheids groei gepaard gaat met een hogere economische groei. De economische groei

(d.w.z. de groei van het reële bruto binnenlands product) bedroeg in Nederland in de jaren negentig gemiddeld echter niet meer dan 2,7% per jaar. Dat was weliswaar meer dan in de jaren tachtig (2,2% per jaar), maar minder dan in de jaren zeventig (3,0%) en de jaren zestig (5,1%). Ondanks de zeer sterke werkgelegenheids groei was de economische groei in de jaren negentig dus niet bijzonder hoog.

De oorzaak hiervan is, dat de stijging van de productie per werkende (de arbeidsproductiviteit) in de jaren negentig veel kleiner was dan in de voorgaande decennia. Tussen 1990 en 1999 steeg de arbeidsproductiviteit met slechts 1,2% per jaar, tegenover 1,6% in de jaren tachtig, 2,7% in de jaren zeventig en 3,6% in de jaren zestig. De economische groei werd in de jaren negentig dus vooral gerealiseerd doordat *méer mensen aan het werk* gingen en veel minder doordat we efficiënter zijn gaan produceren.

De groei van de arbeidsparticipatie heeft bovendien geleid tot *minder tijdsbesteding aan onbetaalde arbeid* (huishoudelijk werk, zorg voor kinderen, doe-het-zelven, vrijwilligerswerk e.d.). Voor elk uur extra dat aan betaalde arbeid wordt besteed, wordt ongeveer een half uur minder aan onbetaalde arbeid besteed. Veronderstelt men dat de productie in een uur onbetaalde arbeid de helft bedraagt van de productie in een uur betaalde arbeid, dan was de werkelijke productiegroei kleiner dan uit de officiële cijfers blijkt. Tussen 1985 en 1995 bedroeg de werkelijke productiegroei dan 1,4% per jaar in plaats van het 'officiële' cijfer van 2,6% per jaar.

Maakt werken gelukkig?

Terwijl werk in de jaren zeventig en tachtig nog vaak als een (noodzakelijke) last werd gezien, is in de jaren negentig steeds meer nadruk gelegd op de positieve bijdrage van werk aan het individuele welbevinden. Inderdaad is het welzijn van werklozen en arbeidsongeschikten – gemeten als de mate waarin zij tevreden zijn met hun leven – veel lager dan dat van werkenden. Dit verschil in welzijn wordt slechts voor een klein deel verklaard door het verschil in inkomen. Werklozen en arbeidsongeschikten hebben vooral zo'n laag welzijn doordat in onze samenleving wordt *verwacht* dat zij be-

taald werk verrichten. Daardoor is hun welzijn ook niet veel hoger als zij onbetaalde arbeid (vrijwilligerswerk of huishoudelijk werk) verrichten.

Vervroegd gepensioneerden ('vutters') en *huisvrouwen* hebben daarentegen, ondanks het feit dat zij geen betaald werk verrichten, geen lager welzijn dan werkenden. Vervroegd gepensioneerden zijn zelfs van alle groepen tussen 15 en 64 jaar het meest tevreden met hun leven. Dit geldt eens te meer indien zij vrijwilligerswerk doen. De verklaring daarvoor is dat het maatschappelijk geaccepteerd is dat vervroegd gepensioneerden en huisvrouwen geen betaald werk hebben. Bij huisvrouwen lijkt hierin overigens geleidelijk verandering te komen.

Arbeid en sociale ongelijkheid

Bevordering van de werkgelegenheid wordt vaak gezien als een belangrijk middel om armoede te bestrijden. Inderdaad ontsnapt 90% van de armen die werk vinden, als zij hun werk behouden, na verloop van tijd uit de armoede.

Toch is in de jaren negentig de armoede weinig gedaald en zijn de inkomensverschillen niet kleiner geworden. In 1990 bevond 15% van de huishoudens zich op of onder de armoedegrens en in 1998 ongeveer 14%. De belangrijkste verklaring hiervoor is, dat de banengroei leidde tot een sterke groei van het aantal tweeverdienershuishoudens, terwijl het aantal 'nulverdieners' (huishoudens zonder inkomen uit arbeid) maar weinig daalde. De *kloof* tussen huishoudens met betaald werk en huishoudens zonder betaald werk is daardoor *groter geworden*. In 1990 was het besteedbare inkomen van 'actieve' huishoudens gemiddeld 31% hoger dan dat van 'inactieve' huishoudens; in 1997 was dit verschil iets toegenomen tot 33%.

Verder is in de jaren negentig het aantal arme werkenden (*working poor*) gegroeid. In 1990 was 5% van de huishoudens met een inkomen uit arbeid arm, in 1998 was dit 7%. Ook de loonverschillen tussen de werkenden onderling zijn sinds het midden van de jaren tachtig toegenomen. De oorzaak daarvan is niet geheel duidelijk, maar waarschijnlijk houdt het verband met het feit dat gelijktijdig zowel het aantal hogere beroepen (zoals mana-

gers, computerspecialisten en accountants) als het aantal beroepen aan de onderkant (zoals schoonmakers, winkelbedienden en horecamedewerkers) is gegroeid.

Beleidsconsequenties

De sterke banengroei van de jaren negentig heeft veel positieve effecten gehad. De werkloosheid is sterk teruggelopen, steeds meer vrouwen hebben een eigen (arbeids)inkomen en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid is veiliggesteld. Niet alle gunstige effecten die van de stijging van de arbeidsparticipatie werden verwacht, zijn evenwel gerealiseerd. Een deel van de bevolking heeft slechts weinig van de werkgelegenheids-groei geprofiteerd.

Om het welzijn en de welvaart van de gehele bevolking te vergroten en de armoede en sociale ongelijkheid terug te dringen, dient daarom de komende jaren niet alle heil te worden verwacht van een (verdere) verhoging van de arbeidsdeelname. In het sociaal-economische beleid zouden andere elementen meer nadruk moeten krijgen. Economische groei zal vooral moeten worden gerealiseerd door de *arbeidsproductiviteit te verhogen*. Voor het welzijn van de bevolking is een beter *evenwicht tussen betaald werk en onbetaalde (zorg)arbeid* gewenst, bijvoorbeeld door meer mogelijkheden te scheppen om de loopbaan te onderbreken. En om de armoede verder terug te dringen en de inkomensverschillen te beperken zal meer gebruik moeten worden gemaakt van 'traditionele' *herverdelingsinstrumenten* als de belastingheffing en de sociale zekerheid.

Paul de Beer

*Sociaal en Cultureel Planbureau
(Den Haag)*

Noot

1. ISBN: 90 377 0057 8, 424 blz., prijs: fl. 75, Euro 34,03, te bestellen bij SCP (<http://www.scp.nl>; telefoon: +31 70 340 7000).