Een ontspannen arbeidsbestel voor iedereen

Loek Groot en Robert van der Veen

In de publieke discussie rond de vergrijzing circuleren verschillende alternatieven om de gevolgen ervan het hoofd te bieden: de verhoging en/of flexibilisering van de pensioengerechtigde leeftijd, de verlenging van de werkweek, de verhoging van de arbeidsparticipatie en de fiscalisering van de AOW. In de verkiezingscampagne laten ook de politieke partijen zich niet onbetuigd. In de verkiezingsprogramma's figureert de vergrijzing zelfs als het voornaamste probleem van de toekomst. En alle partijen gebruiken het als hefboom om hun ideologische voorkeuren naar voren te schuiven, zoals lastenverlichting en een sobere sociale zekerheid (VVD) of meer herverdeling (GL).

Behalve naar deze twee partijen kijken we ook naar de posities van PvdA en CDA. Ons argument is dat wie voorstander is van een ontspannen arbeidsbestel ? de keuzevrijheid voor allen om betaald en onbetaald werk af te wisselen met vrije tijd over de levensloop ? misschien toch maar het beste op GroenLinks kan stemmen. Het argument loopt langs drie schijven: vergrijzing, solidariteit tussen generaties, en de ruimte voor een ontspannen arbeidsbestel. We zullen zien dat er nog méér herverdeling nodig is om zo'n bestel echt van de grond te krijgen. En die herverdeling moet de band tussen inkomen en betaald werk aanmerkelijk losser maken dan thans het geval is.

Financiering en verdeling

De vergrijzing en de gevolgen ervan voor de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid, de zorg en de arbeidsmarkt kan op verschillende manieren worden benaderd. Ten eerste als een ***financieringsprobleem***: hoe worden de stijgende lasten van publieke uitgaven aan pensioenen (AOW) en de gezondheidszorg voor steeds meer ouderen tussen nu en 2050 gefinancierd? De vier politieke partijen geven hierop een verschillend antwoord. CDA en VVD zetten volledig in op verhoging van de arbeidsparticipatie van de beroepsgeschikte bevolking. Als we de arbeidsinzet nu al verhogen, zo is het idee, dan zullen de uitgaven aan niet-pensioengerelateerde uitkeringen dalen en de belastingopbrengsten stijgen, zodat tegelijk de staatsschuld versneld kan worden afgelost. Dit geeft weer ruimte om de

stijgende kosten van de vergrijzing op te vangen.

Ook de PvdA en GroenLinks willen de arbeidsparticipatie opschroeven. Zo is de PvdA voorstander van een werkbonus van ? 500 en het creëren van 15.000 extra banen in de (semi)publieke sector. GroenLinks wil met name laagbetaalde arbeid stimuleren door een omvangrijke vergroening en verschuiving van de belastingen van arbeid naar milieu, winst en vermogen. Maar deze partijen willen vooral een deel van het financieringsprobleem neerleggen bij de oudere generatie, via de gehele (GroenLinks) of gedeeltelijke (PvdA) fiscalisering van de AOW. Geen van deze vier partijen kiest ervoor de pensioenleeftijd te verhogen. Dit in tegenstelling tot D66 ? maar dat zal, ondanks alle inspanningen van Pechtold, niet veel meer uitmaken.

Ten tweede kan de vergrijzing worden benaderd als een ***verdelingsprobleem***: hoe wordt de (toekomstige) welvaart tussen generaties eerlijk verdeeld? De keuze bij het financieringsprobleem bepaalt tegelijk het antwoord op het verdelingsprobleem. Het volledig inzetten op verhoging van de arbeidsparticipatie (CDA en VVD), dan wel het laten meebetalen van de ouderen (PvdA en GroenLinks), correspondeert namelijk met de keuze om niet te herverdelen van oud naar jong, of juist wel. Bos heeft zijn nek uitgestoken met het voorstel de AOW te financieren door een beroep te doen op ouderen met bovenmodale pensioeninkomens. Dit plan, dat inmiddels door CDA en VVD in de campagne is weggezet als de 'Bos-belasting', lijkt de PvdA nu ? vlak voor de verkiezingen - niet direct aan de overwinning te helpen. Maar als het aan GroenLinks ligt, gaan we nog veel verder: ‘De AOW wordt gefiscaliseerd. Dat betekent dat de AOW-premie wordt afgeschaft en de AOW volledig uit de belastingen wordt betaald. Iedereen, jong en oud, betaalt voortaan naar draagkracht mee aan de AOW. Dat is eerlijk? De komende decennia zullen de inkomens van ouderen sneller stijgen dan de inkomens van 65-minners. Fiscalisering betekent herstel van de solidariteit tussen jong en oud.’

Je kunt hieraan toevoegen dat er ook een andere reden is om de AOW uit de algemene middelen te bekostigen. De AOW is namelijk geen ‘echt’ pensioen. Het is eerder een soort basisinkomen voor mensen boven de 65. Iedere burger die in Nederland heeft gewoond heeft er recht op, ongeacht inkomen, en ongeacht of men heeft gewerkt of niet. Ook vanuit dit gezichtspunt is de financiering van de AOW naar draagkracht van alle belastingbetalers een billijke maatregel.

Herverdeling van oud naar jong

Het verschil in standpunten dat zich hier aftekent heeft gevolgen voor de zaak

waarop we ons hier richten ? een ontspannen arbeidsbestel: een term die werd gelanceerd in ***Wat mensen bindt***, het verkiezingsprogramma van de PvdA uit 1993. Extreem gesteld: iedereen die dat kan moet in een gespannen arbeidsbestel levenslang 40 uur per week werken, omdat arbeid adelt, en omdat we met zijn allen naar vermogen moeten bijdragen aan de publieke sector waarvan we allemaal profiteren. In zo'n productivistisch bestel draait alles om de betaalde arbeid ? maximale arbeidsparticipatie is zowel doel als middel. Hoewel de PvdA dit idee per definitie een warm hart toedroeg, besloot men ? mede onder invloed van klein links ? om aandacht te vragen voor de waarde van het leven buiten de betaalde arbeid om. Het program schetste een perspectief waarin alle mensen weliswaar in het arbeidsbestel zijn verankerd over hun levensduur, maar daarbinnen naar eigen keuze zorgtaken, onderwijs en vrije tijd kunnen combineren, en aldus flexibel kunnen inspelen op de wensen en risico's die zich in verschillende fasen van het leven voordoen.

In de negentiger jaren is deze post-productivistische gedachte door andere partijen overgenomen. Ook door het CDA, die er een mogelijkheid in zag om afstand te nemen van het problematische kostwinnersmodel, maar tegelijkertijd het gezin als hoeksteen van de samenleving overeind te houden, in een iets evenwichtiger verdeling tussen zorgarbeid en betaald werk van mannen en vrouwen. Het emancipatoire ideaal van een ontspannen arbeidsbestel wordt zo langzamerhand breed gedeeld, en vindt uitdrukking in pleidooien voor de hervorming van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in de richting van een levensloopbeleid. De kabinetten-Balkenende hebben de levensloopregeling tot nu toe echter alleen gebruikt om de arbeidsparticipatie te verhogen: de VUT en het betaald ouderschapsverlof zijn afgeschaft en in de levensloopregeling ondergebracht. Maar komt het ideaal van de grond?

Er zijn twee redenen waarom we denken dat dit onvoldoende het geval is. Een ontspannen arbeidsbestel is weliswaar verenigbaar met meer arbeidsparticipatie van personen, maar zeker niet met het zeer sterk opvoeren ervan, dus met een hogere participatie uitgedrukt in gewerkte voltijdsequivalenten. Daarmee komen we meteen bij de consequentie van de bovenstaande keuzes voor het financieren van de vergrijzing.

Als men de kosten van de AOW en méér zorg uitsluitend wil opvangen door een verbreding van het economisch draagvlak, zal de toch al slinkende beroepsbevolking die kosten geheel moeten opbrengen door meer, harder en langer te werken. Dan is er hoe dan ook minder ruimte voor een ontspannen

arbeidsbestel. Anders gesteld, aangezien de vergrijzing sowieso al de ruimte vermindert voor allerlei ontspannen arrangementen binnen de sociale zekerheid (niet alleen de VUT, maar ook bijvoorbeeld langdurig ouderschapsverlof, verlof voor studie en sabbaticals of sollicitatievrijstellingen voor oudere werklozen, bijstandsmoeders met jonge kinderen en vrijwilligers), zal deze ruimte nog beperkter zijn naarmate de generatie die met pensioen gaat zelf minder aan de vergrijzingskosten bijdraagt.

Als men daarentegen de kosten van de vergrijzing laat meebetalen door de ouderen zelf ? naar draagkracht en eventueel boven een bepaald minimum-pensioen ? dan wordt de belastingbasis verbreed. Zo kan de ruimte ontstaan die nodig is om de keuzevrijheden van een ontspannen arbeidsbestel vorm te geven in diverse verlofregelingen. Zo bezien dient men de partijen die voor dit laatste pleiten een voorkeur te geven ? dus de PvdA en GroenLinks. Heel verbazend is dat niet, aangezien deze partijen, en dan met name GroenLinks, ook minder warm lopen dan de VVD en het CDA voor het rigoureus opvoeren van de arbeidsinzet.

Herverdeling van rijk naar arm

Maar er is nog een andere reden waarom het ontspannen arbeidsbestel lastig is te realiseren, althans voor iedereen. Dat heeft vooral te maken met het feit dat de reële keuzevrijheid om werk, zorg, onderwijs en vrije tijd te combineren is voorbehouden aan degenen die langdurig in de betaalde arbeid zijn ingeschakeld en er een behoorlijk inkomen aan ontlenen. Dit blijkt duidelijk uit verschillende voorstellen en rapporten over de vormgeving van een meer ontspannen arbeidsbestel en van de levensloopregeling, voorzover economische zelfstandigheid als randvoorwaarde daarin prominenter is dan zorgzelfstandigheid en keuzevrijheid. Minister de Geus en toenmalig staatssecretaris Rutte motiveerden bijvoorbeeld de introductie van de levensloopregeling als volgt:

‘Het is belangrijk dat iedereen zo lang mogelijk voor arbeid “inzetbaar” blijft. Meer mensen aan het werk en langer blijven werken: dat kan alleen als vrouwen en mannen voldoende mogelijkheden hebben om arbeid met andere activiteiten te combineren. Zeker in de gezinsfase van het leven, zorgt goed beleid ervoor dat mensen volwaardig deel kunnen nemen aan het arbeidsproces. Het Nederlandse kabinet vindt dat de overheid hierin een rol heeft. Arbeid en zorgbeleid heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Bij het ontbreken van combinatiefaciliteiten zouden velen van hen de arbeidsmarkt verlaten of hun arbeidsaanbod reduceren. Levensloopbeleid kan ook een bijdrage leveren aan het op peil houden van kwalificaties en vaardigheden. Zo wordt het vanzelfsprekender

om langer door te werken' (Voorwoord ESB-dossier***Levensloopbeleid***, 6 februari 2004).

Met andere woorden: keuzevrijheid is mooi, maar het gaat de bewindslieden er vooral om te voorkomen dat werkenden de arbeidsmarkt verlaten omdat ze zorg en arbeid moeilijk met elkaar kunnen combineren, of dat degenen die in staat zijn om werk te vinden worden weerhouden door onvoldoende combinatiemogelijkheden. Wat de voornaamste doelstelling voor een modern levensloopbeleid zou moeten zijn: het bevorderen van autonomie bij het vinden van de balans tussen zorg, arbeid en vrije tijd over de levensloop, krijgt hier een nevengeschikte rol.

Het opleggen van deze randvoorwaarde betekent ook dat baanlozen en 'precaire' werknemers van de voordelen van het ontspannen arbeidsbestel verstoken blijven. Als men vooral de nadruk op economische zelfstandigheid legt, ontstaat een Victoriaans stelsel in een modern jasje. Aan de onderkant, waar de bijstandsmoeders, de laaggeschoolden en de langdurig werklozen zitten, en waar de aansluiting met de arbeidsmarkt in het algemeen slecht is, vereist het bevorderen van economische zelfstandigheid dat de arbeidsplicht strikt wordt gehandhaafd en de taal van de disciplinering maatgevend is. Voor die groepen echter die hebben bewezen dat zij duurzaam op de formele arbeidsmarkt kunnen participeren, en wiens economische zelfstandigheid niet meer in het geding is, begint het rijk van de keuzevrijheid (1). Daar komen faciliterende elementen zoals zorgverlof, flexibele werktijden, kinderopvang, spaarpunten voor ***retooling*** en tijd voor bezinning op de carrière pas tot hun recht. Daar geldt ook dat werknemers de eigen verantwoordelijkheid voor de allocatie van het opgebouwde sociale zekerheidskrediet wordt toebedeeld ? tenminste als het allemaal goed gaat en de levensloopregeling niet in bureaucratische regelgeving verzandt.

Hieruit blijkt dat een ontspannen arbeidsbestel voor iedereen niet alleen een herverdeling van middelen vergt van oud naar jong, maar ook, en meer in het bijzonder, van de bevoorrechte bovenkant naar de minder bevoorrechte onderkant van de samenleving. In het eerste geval is die herverdeling noodzakelijk om de tijdsruimte te verkrijgen die voor de beroepsbevolking als geheel nodig is om het bestel te kunnen invoeren. In het tweede geval is zij nodig om het bestel universeel toegankelijk te maken, bijvoorbeeld door een adequaat stelstel van publieke verlofregelingen in de levensloop en door de voorwaarden voor inschakeling van mensen zonder werk minder eenzijdig op de arbeidsmarkt te richten.

Wat zeggen de partijprogramma's?

Laten we tot slot kort kijken naar de programma’s van de vier politieke partijen, om te zien hoe ze zich tot dit linkse ideaal verhouden. Alle vier streven, mede vanwege de vergrijzing, naar een hogere arbeidsparticipatie. Allen bepleiten bijvoorbeeld een sluitende aanpak van jongeren, bij voorkeur via een leerwerkplicht tot 23 of 27 jaar. Maar binnen deze algemene teneur zijn er verschillen in de mate waarin deze partijen de opties voor een ontspannen arbeidsmarkt open willen houden dan wel sluiten. In dit opzicht blijkt er een vrij consistente rangorde te ontstaan tussen VVD, CDA, PvdA en GroenLinks.

De stelling is dus dat een ontspannen arbeidsbestel in aanleg beter realiseerbaar is naarmate de ouderen een grotere bijdrage leveren aan de financiering van de vergrijzing. GroenLinks gaat hierin het verst, gevolgd door de PvdA. CDA en VVD laten de ouderen buiten schot ? afgezien van de automatisch optredende fiscalisering zodra de publieke vergrijzingskosten oplopen vanwege het AOW-premieplafond van 18%. Die keuze van CDA en VVD heeft natuurlijk als keerzijde dat zij, veel meer dan GroenLinks en PvdA, maatregelen moeten nemen om de arbeidsparticipatie op te schroeven. De VVD is hierin consequent en versobert het toekomstige arbeids- en sociale zekerheidsstelsel waarbinnen de beroepsgeschikte bevolking (jong) moet opereren: de bijstand tot 27 jaar wordt afgeschaft, de duur van de WW wordt gehalveerd van 38 naar 19 maanden, de algemene heffingskorting (naargeestig aangeduid als de 'aanrechtsubsidie') wordt afgebouwd voor niet-werkende partners, het ontslagrecht wordt versoepeld en alle uitkeringen behalve de AOW worden in plaats van welvaartsvast geïndexeerd aan de inflatie. Verder worden de belastingtarieven over de hele linie met 3% verlaagd en is gratis kinderopvang alleen toegankelijk voor werkende ouders.

Dat is een pakket waarvan met enig recht kan worden verwacht dat de arbeidsparticipatie zal stijgen. Betaalde arbeid wordt lonender, maar vooral wordt het zeer onaantrekkelijk om buiten de arbeidsmarkt ‘aan de kant te staan’. Even consequent is de VVD in het achterwege laten van voorstellen voor uitbouw van de levensloopregeling. Daarbij vergeleken is het pakket maatregelen van het CDA bescheiden: gerichte arbeidskortingen, een uitbreiding van de levensloopregeling met nadruk op de individuele spaarverzekering, fiscale stimulering van grote i.p.v. kleine deeltijdbanen en een zeer geleidelijke afbouw van de algemene heffingskorting. De vraag is dan ook of het geloofwaardig is dat het CDA zowel de ouderen kan ontzien als de arbeidsparticipatie kan verhogen, zonder een soortgelijk pakket ‘pijnlijke’ maatregelen te lanceren als de VVD, en zonder een beroep te doen op co-financiering van de AOW door bemiddelde 65-plussers.

Slot

Een ontspannen arbeidsbestel voor iedereen is het meest gediend met algemene voorzieningen die het mogelijk maken om korter of langer en meer of minder (denk aan part-time werk) buiten de sfeer van betaalde arbeid actief te zijn. Dat kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De huidige levensloopregeling regelt deze voorzieningen op het individuele niveau van sparen en verzekering, met als gevaar dat de keuzevrijheid beperkt blijft tot een klein deel van de beroepsbevolking, namelijk alleen zij die voldoende werknemersrechten weten op te bouwen. Alleen GroenLinks bepleit expliciet een publieke, dus collectief gefinancierde en universeel toegankelijke verlofregeling.

Ook gratis kinderopvang als basisvoorziening voor allen (en niet alleen voor werkenden), zoals GroenLinks en de PvdA willen, kan als een post-productivistische maatregel worden aangemerkt. Uiteindelijk gaat het er om dat het rijkere en productievere deel van de samenleving bereid is de arrangementen die tot een ontspannen arbeidsbestel behoren (variërend van betaald ouderschaps- en zorgverlof, prepensioen, sabbatical) niet alleen voor zichzelf te reserveren, maar deze ook toegankelijk te maken voor de minder productieven met een geringere aansluiting op de arbeidsmarkt. Dit laatste vereist niet alleen een meer egalitaire vormgeving van levenslooparrangementen, maar ook minder Victoriaanse voorwaarden voor de inschakeling in het bestel en de maatschappelijke zelfstandigheid.

Ook hier lijkt GroenLinks veruit het beste te scoren. Deze partij heeft een uitgesproken post-productivistisch concept van de arbeidsplicht, want zij wil de deelname aan de onderkant verhogen door het instellen van gemeentelijke ‘contracten’, waarin ‘participatie in welke vorm dan ook’ het uitgangspunt is. Naast hulp bij het vinden van gesubsidieerd betaald werk en steun bij het starten van een eigen bedrijf komt men hierbij ook in aanmerking voor een minimuminkomen door het verrichten van erkend vrijwilligerswerk of een combinatie van leren en werken. Over de details van deze ingrijpende beleidslijn is het programma niet erg duidelijk. Maar in combinatie met de rest van de GroenLinkse voorstellen markeert dit het begin van een ontspannen arbeidsbestel voor iedereen.

Noot:
1. Zie het verkiezingsprogramma van GroenLinks: ‘De nieuwe levensloopregeling lijkt mooi, maar is alleen interessant voor oudere mannen met hogere inkomens die met subsidie van de overheid vroeg met pensioen willen.’ De “oudere mannen” staan hier model voor allen met een voldoende lang en ononderbroken arbeidsverleden, die middels het opgebouwde levensloopsaldo zichzelf toegang kunnen verschaffen

tot het ontspannen arbeidsbestel, bijvoorbeeld een sabbatical of vroegpensioen. Overigens zegt ook de PvdA: “De levensloopregeling blijkt in de praktijk alleen aantrekkelijk voor mensen die veel verdienen. Om te zorgen dat meer mensen er gebruik van kunnen maken wil de PvdA de verlofkorting verhogen.’

Loek Groot doceert economie van de publieke sector aan de Universiteit Utrecht. Robert van der Veen doceert politieke theorie aan de Universiteit van Amsterdam.