

## **Pijnlijke keuzes zijn onvermijdelijk**

*Mogelijkheden en beperkingen van beleid in tijden van crisis*

Inleiding VNG-Divoso-congres 12 november 2009

Paul de Beer

Laat ik beginnen met het goede nieuws. Het Nederlandse beleid om in deze crisistijd het oplopen van de werkloosheid af te remmen, lijkt opmerkelijk effectief te zijn. Dit jaar, waarin de economie met maar liefst 4,75% krimpt, is het aantal banen tot nog toe met slechts 1% afgenomen, en is de werkloosheid met niet meer dan een derde (1%-punt) gestegen. Deels is dat ongetwijfeld te danken aan het overheidsbeleid. Er zitten zo'n 30.000 werknemers in de deeltijd-WW, waarvan anders wellicht de helft ontslagen was. En het feit dat de overheid niet plotseling op de bezuinigingsrem heeft getrapt, maar het begrotingstekort fors laat oplopen, scheelt ongetwijfeld ook duizenden banen verlies. Verder scheelt het een slok op een borrel dat veel schoolverlaters hebben besloten om nog een tijdje door te leren. Daarnaast blijft waarschijnlijk veel werkloosheid verborgen, doordat zzp'ers die hun opdrachten zien teruglopen zich niet onmiddellijk als werkloze melden – ze hebben immers toch geen recht op een werkloosheidsuitkering – maar simpelweg noodgedwongen een terugval in hun inkomsten accepteren. En mogelijk geldt hetzelfde voor veel flexwerkers, die vaak niet aan de referentie-eisen voldoen om een WW-uitkering te claimen en zich mogelijk ook niet als werkloze bij het UWV melden.

Hoe dit alles ook zij, de arbeidsmarkt cijfers zijn tot nog toe niet erg verontrustend en lijken bij velen dan ook de indruk te doen postvatten dat deze crisis toch niet veel anders is dan een gewone dip, zoals we die elk decennium wel een keer meemaken. Er is momenteel dan ook weinig te merken van een gevoel van urgentie.

Ten onrechte. Want naast het goede nieuws heb ik ook slecht nieuws. Ja, zelfs twee slechte berichten. Een voor de korte termijn en een voor de lange termijn.

Het eerste slechte nieuws is dat de werkloosheid het komende jaar vrijwel onontkoombaar sterk zal oplopen. Ga maar na. De economie krimpt dit jaar met bijna 5%, terwijl de werkgelegenheid nauwelijks afneemt. Dit betekent dat veel bedrijven met hetzelfde personeelsbestand een aanzienlijk lagere omzet draaien. Ze teren dus fors in op hun reserves. Dat kun je misschien een jaartje volhouden, maar zeker geen twee jaar. Als de economie komend jaar niet substantieel aantrekt, zoals het CPB verwacht, zullen vele bedrijven zich alsnog gedwongen zien massaal personeel te ontslaan. Dat geldt temeer doordat in veel bedrijven de deeltijd-WW afloopt en

doordat de buffer van zzp'ers en flexwerkers inmiddels is uitgeput. Er zit dan niets anders meer op dan in het vaste personeel te snijden. Dat is overigens een proces dat zich in iedere crisis voordoet: de werkgelegenheid reageert met ongeveer een jaar vertraging op de economische groei of krimp. Ook als de economie volgend jaar stabiel is of licht groeit, moeten we er serieus rekening mee houden dat de 5% krimp van dit jaar zich vertaalt in 5% banenverlies, oftewel zo'n 400.000 personen die hun werk verliezen. Daarmee zou de werkloosheid verdubbelen naar 10% van de beroepsbevolking.

Maar, zo valt regelmatig te beluisteren, die werkloosheid zal waarschijnlijk van korte duur zijn. Door de vergrijzing en de krimp van de beroepsbevolking dreigen er op termijn immers juist tekorten aan arbeidskrachten te ontstaan. Dus als de economie eenmaal begint aan te trekken, zal de werkloosheid weer snel dalen en hebben we iedereen weer hard nodig. Reden te meer om iedereen die nu even aan de zijlijn staat, startklaar te houden om weer direct te kunnen invallen zodra de werkgelegenheid aantrekt. Hoe vaak dit geluid de laatste tijd ook te horen was – onder andere van staatssecretaris Klijnsma –, het is helaas gebaseerd op een ongefundeerd optimisme. Hiervoor zijn twee redenen.

In de eerste plaats valt het effect van de vergrijzing vooralsnog in het niet bij dat van de crisis. De beroepsbevolking zal de komende tien jaar met hooguit 20.000 personen per jaar krimpen. Zoals ik zojuist al aangaf, leidt de economische crisis waarschijnlijk tot een banenverlies dat het twintigvoudige hiervan bedraagt. Anders gezegd: als we het alleen van de demografische ontwikkeling moeten hebben, zal het twintig jaar duren voor het effect van de crisis op de werkloosheid is verdwenen! Nu geef ik onmiddellijk toe, dat dit scenario wat erg pessimistisch is. Als de economie zich herstelt, mogen we immers ook verwachten dat de werkgelegenheid weer gaat groeien, zij het dat die altijd met de nodige vertraging op het economisch herstel reageert. In welk tempo de economie er weer bovenop zal komen is nog steeds een groot vraagteken. Het CPB durft daarover nog geen voorspelling te doen. Wie ben ik dan om te zeggen dat ik het wel weet? Ik heb daarom in een artikel voor *ESB* een paar scenario's doorgerekend, die zijn gebaseerd op onze ervaringen met eerdere recessies.

Stel dat de huidige recessie vergelijkbaar is met de recessie van de jaren tachtig, die geldt als de diepste van na de Tweede Wereldoorlog. Dan mogen we verwachten dat de werkgelegenheid drie jaar achter elkaar krimpt alvorens weer te gaan groeien. Dan zal de werkloosheid dus in 2011 haar hoogste punt bereiken en pas daarna weer gaan dalen. Het wordt dan waarschijnlijk 2016 voor de werkloosheid weer gedaald is naar het niveau van 2008. Op z'n vroegst in 2017 ontstaat er dan echt krapte op de arbeidsmarkt.

En het valt zelfs niet uit te sluiten dat dit scenario nog te optimistisch is. De omvang van de economische krimp dit jaar is namelijk veel dieper dan die in de jaren tachtig en eigenlijk alleen vergelijkbaar met de crisisjaren dertig. Zou het verloop van de huidige crisis inderdaad overeenkomen met die van de jaren dertig dan doemt een veel pessimistischer scenario op, waarin de werkloosheid meer dan tien jaar lang op een hoog peil zal blijven en er pas na 2020 sprake zal zijn van een krappe arbeidsmarkt.

De recente positieve geluiden uit de VS en het feit dat de wereldhandel weer groeit, zouden volgens anderen echter een veel optimistischer scenario rechtvaardigen. De huidige crisis zou dan een V-vormig verloop vertonen, met een zeer scherpe daling, maar daarna ook een zeer scherpe stijging. De eerlijkheid gebied te zeggen dat we een dergelijke recessie in Nederland niet eerder hebben meegemaakt. Maar wie weet is dit de eerste keer. Maar ook in dit meest optimistische scenario moeten we verwachten dat de werkloosheid volgend jaar nog fors stijgt en pas vanaf 2011 begint te dalen. Ook dan duurt het waarschijnlijk nog tot 2015 voor we terug bij af zijn.

Zoals ik al zei heb ik helaas niet alleen slecht nieuws voor de korte termijn, maar ook voor de langere termijn. Iedereen lijkt er langzamerhand wel van overtuigd dat we, als de recessie eenmaal echt voorbij is – hoe lang dat dan ook mag duren – een periode van structurele krapte op de arbeidsmarkt tegemoet gaan. Doordat de beroepsbevolking structureel krimpt en de werkgelegenheid groeit, dreigt er een steeds groter tekort aan arbeidskrachten. Dat heeft de nodige nadelen, zoals onvoldoende handen aan het bed en leerkrachten voor de klas en dreigend welvaartsverlies. Maar het heeft ook een groot voordeel: namelijk dat er voor iedereen voldoende werk voor handen is. Werkloosheid lijkt op langere termijn geen groot probleem meer. Zelfs voor de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt lijkt er eindelijk weer perspectief te komen op een baan.

Helaas is ook deze verwachting ongefundeerd optimistisch. En wel om twee redenen.

In de eerste plaats zullen er ook in de toekomst nog steeds forse conjuncturele schommelingen voorkomen, waardoor periodiek toch weer grote aantallen mensen werkloos worden. Welke lessen we ook trekken uit deze crisis, dat betekent allerm minst dat er toch niet weer een volgende crisis zal komen. En we hebben net gezien dat een economische crisis gemakkelijk met een jaar of vijf van hoge werkloosheid gepaard kan gaan. Met een beetje pech doet de eerstvolgende crisis zich net voor op het moment dat de werkloosheid weer tot een aanvaardbaar niveau is gezakt. Dat zagen we ook begin jaren negentig: toen de werkloosheid nog vrij hoog was als nawee van de crisis van de jaren tachtig, kwam er een nieuwe crisis en liep de werkloosheid alweer fors op. Dat kan zich ook in de toekomst weer voordoen.

Maar belangrijker is een tweede reden. De verwachting dat bevolkingskrimp samengaat met een structureel krappe arbeidsmarkt is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat de vraag naar arbeid (werkgelegenheid) onafhankelijk is van het aanbod van arbeidskrachten (beroepsbevolking). Als dat waar zou zijn, zouden landen of regio's met een krimpende beroepsbevolking een lagere werkloosheid hebben dan landen of regio's met een groeiende beroepsbevolking. Dat blijkt echter niet het geval te zijn. Integendeel, er lijkt eerder sprake van het omgekeerde. Daarvoor zijn twee verklaringen: een krimpende (beroeps)bevolking gaat doorgaans ook samen met een afname van de vraag naar goederen en diensten, simpelweg doordat er minder consumenten zijn. In de tweede plaats trekken bedrijven naar die gebieden waar het meest geschikte arbeidsaanbod is: oftewel de banen volgen de mensen in plaats van andersom. Er is dan ook geen enkele moderne economische theorie die voorspelt dat het structurele werkloosheidspeil wordt beïnvloed door de groei (of de krimp) van de beroepsbevolking. En dus is er geen reden om te verwachten dat er na de crisis een periode van structurele krapte op de arbeidsmarkt zal volgen.

Ik trek een tussenconclusie: dat de werkloosheid het afgelopen jaar betrekkelijk weinig is opgelopen, mogen we niet interpreteren als een aanwijzing dat de gevolgen van de crisis wel meevallen. Integendeel, het lijkt veeleer de stilte voor de storm die het komende jaar zal opsteken. We moeten er serieus rekening mee houden dat we een periode van vijf jaar of meer van hoge werkloosheid tegemoet gaan – tenzij de economie zich volgend jaar in sneller tempo herstelt dan we ooit hebben meegemaakt. En ook op langere termijn, als de crisis is uitgewerkt, is er geen reden om te verwachten dat werkloosheid tot het verleden zal behoren en we te maken krijgen met structurele krapte op de arbeidsmarkt. Anders gezegd: het probleem van hardnekkige werkloosheid, dat zo kenmerkend was voor de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig, is weer helemaal terug en zal ons voorlopig ook niet meer verlaten.

Wat betekent dit alles nu voor het gewenste beleid? Ik wil me vooral richten op het beleid van gemeenten, maar wil vooraf wel iets zeggen over de rol die het rijk en de sociale partners zouden kunnen of moeten spelen. Bij die laatste mis ik tot op heden namelijk ieder gevoel van urgentie, van besef van de ernst van de situatie. De overheid en de sociale partners hebben elkaar het afgelopen half jaar vooral bezig gehouden met de vraag of in het jaar 2026 of 2036 mensen met zware beroepen al dan niet tot hun 67<sup>e</sup> kunnen en moeten doorwerken. Maar over de vraag hoe moet worden voorkomen dat het komende jaar de werkloosheid sterk oploopt, zwijgt men in alle talen. Dat getuigt van een groot gebrek aan verantwoordelijkheid bij alle betrokken partijen. Het

spijt me, maar ik kan het niet anders zeggen. Het roept het beeld bij mij op van het konijn dat als aan de grond genageld in de koplampen van een aansnellende auto kijkt.

Ik hoop van harte dat de sociale partners en de regering alsnog op korte termijn de koppen bij elkaar steken om te bezien hoe zij de problemen voor de komende jaren kunnen verzachten, al erken ik volmondig dat de mogelijkheden om de gevolgen van de crisis op te vangen op nationale schaal beperkt zijn.

De kans is dan ook groot dat die problemen vervolgens op het bordje van de gemeenten terecht komen. En dat kan wel eens een stuk sneller gebeuren dan bij eerdere crises. Dat komt doordat de buffer van de WW, die tussen een baan en de bijstand zit, een stuk dunner is geworden. Enerzijds komt dat doordat een flinke groep werklozen überhaupt geen recht heeft op een WW-uitkering en dus direct een beroep op de bijstand moet doen. Dat zijn de al eerder genoemde zzp'ers en een deel van de flexwerkers. Anderzijds is de duur van de WW in 2006 aanzienlijk verkort, waardoor werklozen sneller hun WW-rechten hebben opgesoupeerd en alsnog doorstromen naar de bijstand. Zo verwacht het UWV dat het aantal WW'ers dat uitstroomt naar de bijstand volgend jaar drie maal zo groot zal zijn (nl. 31.000 personen) als in 2008.

De gemeenten zullen het komende jaar dus worden geconfronteerd met een forse instroom in de bijstand, terwijl de uitstroom uit de bijstand naar werk in een periode van economische crisis en hoge werkloosheid juist afneemt. Dit plaatst gemeenten en sociale diensten voor een dilemma. Te meer omdat men er niet op kan rekenen dat het rijk, in een periode waarin er ongekend omvangrijke bezuinigingen zijn aangekondigd, extra middelen voor re-integratie zal vrijmaken. Ik denk dat de gemeenten al lang blij mogen zijn als het budget voor uitkeringen evenredig met het aantal bijstandsontvangers zal meegroeien.

Er kunnen dan grofweg drie keuzen worden gemaakt:

1. de aandacht concentreren op de meest kansrijke groepen in het bijstandsbestand;
2. de aandacht concentreren op de meest kansarme groepen in het bijstandsbestand;
3. de aandacht evenredig verdelen over alle groepen.

Laat ik er niet omheen draaien: elke keuze is feitelijk de verkeerde. Als men zich richt op de meest kansrijke groepen, laat men de meest kansarmen aan hun lot over; zij worden dan in feite afgeschreven. Bovendien loopt men het gevaar mensen en middelen te investeren in personen die ook op eigen kracht in staat zouden zijn werk te vinden.

Richt men zich daarentegen op de kansarmen, dan loopt men een reëel gevaar dat men, ondanks alle inspanningen, toch nauwelijks mensen aan het werk krijgt, simpelweg omdat er te weinig banen zijn. Het is een illusie dat men het 'granieten bestand', dat men in economisch gunstige

tijden niet aan het werk wist te helpen, in tijden van crisis wel in beweging zal krijgen. Het resultaat zal veel verspilde energie en veel frustraties bij de doelgroep zijn.

Spread men de aandacht over alle groepen, dan zullen er per cliënt minder middelen beschikbaar zijn, waardoor de effectiviteit geringer wordt en de kans bestaat dat noch de kansrijken, noch de kansarmen geholpen worden.

Voorwaar geen aantrekkelijk vooruitzicht: wat een sociale dienst de komende tijd ook zal doen, het zal nooit goed zijn.

Ik heb u helaas geen uitweg uit dit dilemma te bieden. Mijn advies kan slechts zijn om een duidelijke en scherpe keuze te maken en daar dan ook volledig voor te gaan. Ik heb zelf wel een duidelijke voorkeur voor een bepaalde keuze, maar ik weet niet of het nodig en wenselijk is dat alle gemeenten dezelfde keuze maken.

Mijn voorkeur is de aandacht te concentreren op kansrijken en jongeren. Bij kansrijken denk ik vooral aan mensen die recent zijn ingestroomd in het bestand. Zeker als zij rechtstreeks uit het werk komen, zoals zzp'ers en flexkrachten, hebben zij een redelijke kans om zelfs in tijden van crisis weer aan het werk te gaan. Hoewel het gevaar bestaat dat je geld steekt in mensen die ook op eigen kracht weer snel aan werk zouden komen, heeft concentratie op kansrijken in ieder geval het voordeel dat je zichtbare resultaten kunt tonen en dat je bespaart op uitkeringen, waardoor deze inspanning zich deels terugverdient – waarmee je ruimte creëert voor meer re-integratie-inspanningen. Maar de keerzijde is dat weinig of geen inspanningen op de kansarme groepen worden gericht. Dat klinkt hard, maar het is eenvoudig de realiteit van een crisis. Aandacht voor de kansarme groepen zou zich moeten beperken tot sociaal beleid: schuldhulpverlening, bijzondere bijstand, mogelijkheden voor vrijwilligerswerk, mantelzorg en andere vormen van maatschappelijke participatie.

Mijn argumentatie ten aanzien van jongeren en ouderen is vergelijkbaar, deels doordat jongeren op de arbeidsmarkt over het algemeen veel kansrijker zijn dan ouderen. Het is niet reëel om te verwachten dat het de komende jaren zal lukken oudere bijstandontvangers aan het werk te helpen. Dat lukte zelfs al nauwelijks toen de arbeidsmarkt krap was. Ik weet dat het bijna vloeken in de kerk is, maar ik zou er voor willen pleiten om alle oudere bijstandsgerechtigden – zeg van 55 jaar en ouder – vrij te stellen van alle verplichtingen en hun uitkering in feite als een basisinkomen te beschouwen. Je zou ook kunnen zeggen: voor deze groep verlagen we de AOW-leeftijd tijdelijk naar 55 jaar! Bij jongeren dienen we echter met alle middelen die we hebben te voorkomen dat zij langdurig aan de kant komen te staan en niets anders om handen hebben. Hoewel de angst voor een 'verloren generatie' overdreven is (die is in de jaren tachtig ook niet ontstaan), betekent het zowel voor de jongeren zelf als voor de samenleving een groot verlies als

zij hun capaciteiten niet kunnen benutten en na een of twee jaar steeds meer moeite krijgen om weer aan te haken bij de arbeidsmarkt.

Ik maak hiermee een andere keuze dan in de Divosa-monitor 2009 die vanmiddag wordt gepresenteerd. Daarin wordt bepleit om de inspanningen voor de kwetsbare groepen op peil te houden. Hoe sympathiek dat ook klinkt, als algemene strategie lijkt het me niet verstandig. Daarmee zeg ik niet dat je de kansarme groepen aan hun lot moet overlaten, maar wel dat je de oriëntatie op de arbeidsmarkt bij hen maar beter even kunt vergeten.

Het was de laatste tijd bij politici nogal populair om te zeggen dat een crisis ook kansen biedt en dat we moeten zorgen sterker uit de crisis te komen dan we erin gingen. Ik vind dit, met alle respect, loze kreten/klinkklare nonsens. Een economische crisis betekent simpelweg een – hopelijk tijdelijke – verarming en dus een beperking van onze armslag. Dat betekent dat er moeilijke en pijnlijke keuzen moeten worden gemaakt. Niet omdat dit op zich wenselijk is – dan hadden we die keuzen al eerder moeten maken –, maar omdat *geen* keuzen maken ons nog verder van huis brengt. U staat dan ook een paar moeilijke jaren te wachten, waarin de kritiek vaak niet mals zal zijn. Ik wens u daar veel sterkte mee.