

Asschers erfenis gaat ver terug

In *Waar is Arbeid gebleven?* geeft Leen Hoffman een schets van het werkgelegenheidsbeleid van de PvdA en voorloper SDAP van 1914 tot 2015. Hoffman schreef het boek niet als historicus maar als econoom. Doel was te achterhalen waarom welk beleid werd gevoerd en of er uit de resultaten lessen zijn te trekken.

LEEN HOFFMAN

Econoom en fellow van de WBS

In dit artikel laat ik een prominent politicus en een econoom uit het verleden – Hein Vos en Jan Tinbergen, beiden opstellers van *Het Plan van de Arbeid* – herrijzen en breng hen in gesprek met twee demissionaire ministers van nu, Lodewijk Asscher en Jeroen Dijsselbloem. Voordat ik hen aan het woord laat, beschrijf ik kort de geschiedenis van het werkgelegenheidsbeleid om duidelijk te maken hoe we lessen kunnen trekken uit vroeger beleid. Aan het slot trek ik uit de vierspraak enkele conclusies waarmee Asscher in zijn nieuwe rol als fractievoorzitter zijn voordeel zou kunnen doen.

Het werkgelegenheidsbeleid van de SDAP in de vooroorlogse periode was vooral gericht op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en op sociale voorzieningen voor werklozen. Veel kon de SDAP niet doen, want tot 1939 zat ze in de oppositie. SDAP-wethouders waren toen meer betrokken bij de werkloosheidsbestrijding dan SDAP-Kamerleden. Dit neemt niet weg dat de Kamerleden wel goede aanzetten gaven in het parlement, helaas vaak met weinig resultaat. Soms boekten ze een succesje. Zoals in 1908, toen Troelstra het met een interpellatie voor elkaar kreeg dat de Staats-

commissie inzake de Werkloosheid werd in gesteld, die in 1914 rapporteerde in een ruim 4.000 pagina's tellend rapport. Daarin stonden voorstellen die tot in de jaren dertig van belang bleken. Opgericht werden een Centrale Rijksarbeidsbeurs en een Centraal Bureau Werkloosheidsverzekering. Een belangrijke rol daarbij speelde SDAP-leider Albarda.

De SDAP wilde werkloosheid vooral oplossen door socialisatie van de belangrijkste sectoren en bedrijven. Van Keynes, die in de jaren dertig via extra overheidsbestedingen de werkloosheid wilde oplossen, wilde ze niets weten. De begroting moest sluitend blijven. De Nederlandse concurrentiepositie versterken door devaluatie van de gulden, oftewel het loslaten van de gouden standaard, werd ook afgewezen. Beide punten leidden overigens wel tot felle discussies in het partijbestuur. De SDAP ging in 1935 om met *Het Plan van de Arbeid*. Socialisatie bleef leidend, maar er werd ook gepleit voor een keynesiaans conjunctuurbeleid.

De PvdA bouwde na de oorlog voort op *Het Plan van de Arbeid*. Eensgezind werkten PvdA en KVP samen met sociale partners aan de wederopbouw van Nederland. Maar beide

partijen bleken ideologisch ver van elkaar te staan. Dat werd meteen duidelijk toen PvdA-minister Hein Vos in 1945 zijn welvaartsplan indiende, waarin een economische planning werd voorgesteld conform *Het Plan van de Arbeid*. Vos' plan leed schipbreuk. Er kwamen wel een Centraal Planbureau (CPB) en een Sociaal-Economische Raad, maar deze kregen slechts adviserende bevoegdheden. Geheel volgens de wensen van de PvdA kwam er een sterke arbeidsvoorzieningsorganisatie met arbeidsbureaus, Centra Vakopleiding en een dienst voor aanvullende werken. In 1951 actualiseerde de PvdA *Het Plan van de Arbeid* met het rapport *De weg naar vrijheid*. Daarin werden de oorspronkelijke socialisatieplannen gehandhaafd.

In 1951 was de economie van Nederland weer goed op stoom. De werkloosheid was laag en er was een redelijk welvaartsniveau bereikt. Er was ruimte voor een andere verdeling van de welvaart met meer aandacht voor publieke voorzieningen. In 1963 bracht de Wiardi Beckman Stichting onder leiding van Joop den Uyl daarom het rapport *Om de kwaliteit van het bestaan* uit. Geleidelijk aan verschoof het economische beleid naar meer marktwerking. Den Uyl onderschreef dit, maar bleef vasthouden aan zijn rapport. Eerst in het kabinet-Den-Uyl (1973-77), dat viel toen het met zijn hervormingsvoorstellen moest scoren, en later in het kabinet Van Agt-Den Uyl (1981-82). Hierin oogstte Den Uyl geen succes met zijn ambitieuze werkgelegenheidsplan, waarvoor hij onvoldoende financiële middelen kreeg.

Daarna werd steeds meer belang gehecht aan marktwerking. Onder de kabinetten-Kok (1994-2002) werd een begin gemaakt met privatisering en verzelfstandiging van overheidsbedrijven. De overheid werd ondergeschikt gemaakt aan de private sector. De verzelfstandiging van overheidsbedrijven had gevolgen voor de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Ze werd eerst onder een tripartiet bestuur gebracht (werkgevers, werknemers en overheid) en vanaf 2001 ontmanteld.

De Europese integratie die al vanaf de kabinetten-Drees werd nagestreefd kreeg een nieuwe impuls door de Economisch Monetaire Unie CPB met een Europese munt, de euro (2002). Om deel te kunnen nemen aan die unie moesten de lidstaten aan strikte begrotingsvoorschriften voldoen. Dat werkte prima totdat in 2008 de financiële crisis uitbrak en landen gedwongen werden te bezuinigen, met negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

Thans is de economie weer redelijk op orde. Er zijn nog wel problemen op de arbeidsmarkt. De werkloosheid neemt weliswaar af, maar de groei van de werkgelegenheid komt volledig van personen met een flexibel arbeidscontract. Ook zien we dat door een combinatie van globalisering en aandeelhouderskapitalisme de groei van de arbeidsproductiviteit niet ten goede komt van het looninkomen, maar van het kapitaalinkomen.

Wederopstanding

Na hun herrijzenis heb ik Vos en Tinbergen met het bovenstaande geconfronteerd. Ik bracht hen in contact met Asscher en Dijsselbloem en er ontstond het volgende gesprek.

Vos reageert als eerste. Hij is geïrriteerd. Heeft er spijt van dat hij zich niet tegen Drees had verzet toen deze na kritiek van de KVP akkoord ging met afzwakking van zijn welvaartsplan. Daarin had hij een planvorming voorgesteld waarin CPB en SER, met daaronder de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), een belangrijke rol vervulden. Vos had Tinbergen al als directeur van het CPB benoemd. Hij vertrouwde erop dat de PvdA achter zijn plannen bleef staan. Hij voelde zich daarin gesterkt door het beginselprogramma en het rapport *De weg naar vrijheid*. Dat marktwerking zo belangrijk zou worden had hij zich niet kunnen voorstellen. Hij reageert boos op de ontmanteling van Arbeidsvoorziening: 'Mijn vriend Jan van den Tempel zou zich in zijn graf omdraaien als hij dit hoorde.' Van den Tempel was tijdens de oorlog minister van Sociale

Zaken in ballingschap. In 1944 bedacht hij het ontwerp voor Arbeidsvoorziening, dat door de kabinetten-Drees werd uitgevoerd en verder ontwikkeld.

Tinbergen, altijd vriendelijk tegen iedereen, nuanceert Vos' opmerkingen: 'Er is niets tegen marktwerking, als je maar beseft dat ze niet tot monopolies mag leiden en dat ze onvoldoende werkt voor langetermijnproblemen.' Hij zet vervolgens uiteen dat hij als directeur van het CPB, samen met de president van De Nederlandsche Bank en sociale partners binnen de SER, heeft gewerkt aan de vijf doelstellingen voor sociaal-economisch beleid (bevredigende economische groei, volledige werkgelegenheid, evenwichtige betalingsbalans, stabiel prijsniveau en rechtvaardige inkomensverdeling). Toen bleek dat mede daardoor een redelijk welvaart was bereikt, is hij zich meer gaan richten op de economische problemen in de arme landen.

Tinbergen wees er al op dat het doorgaans niet nuttig is om tijdens een laagconjunctuur op overheidsuitgaven te bezuinigen

Zowel Vos als Tinbergen verbaast zich over de wijze waarop de financiële crisis van 2008 is aangepakt. Dijsselbloem verdedigt zich. Hij maakt duidelijk dat door de overheidsbegroting op orde te krijgen, met soms pijnlijke bezuinigingen, de economie weer groeit. Hij is er trots op dat door zijn aanpak de economie weer gezond is. Er is weer financiële ruimte om te investeren in verpleeghuizen en onderwijs. Nederland loopt voorop in Europa. Asscher vult aan: 'De werkgelegenheid groeit weer en de werkloosheid neemt af.'

Tinbergen wijst erop dat het doorgaans niet nuttig is om tijdens laagconjunctuur op overheidsuitgaven te bezuinigen. Om de economische situatie van een land te beoordelen moet je kijken naar de gehele economie en niet alleen naar de overheidsfinanciën. Je ziet vaak tijdens een inzinking dat bedrijven te weinig investeren in nieuwe bedrijvigheid, maar wel sparen. Met zijn overschot op de betalingsbalans had Nederland voldoende financiële ruimte voor de overheid. Dat het nu weer goed gaat, ziet hij vooral als een autonoom herstel van de conjunctuur. Hij is geschrokken van de toename van de flexcontracten met slechte arbeidsvoorwaarden, terwijl de stijging van het arbeidsinkomen achterblijft bij die van het kapitaalinkomen. In zijn inspanningen voor de arme landen heeft hij altijd bevorderd dat de economieën van de arme en rijke landen zouden convergeren. Niet door verslechtering van de arbeidsvoorwaarden in de rijke landen, maar door verbetering daarvan in de arme landen. Dat het omgekeerde gebeurde heeft hij niet voorzien.

Tinbergen en Vos zien veel overeenkomst tussen het beleid in de jaren dertig en dat van de 21ste eeuw. Toen hield men krampachtig vast aan de gouden standaard en een sluitende overheidsbegroting, nu houdt men krampachtig vast aan de stringente begrotingsvoorschriften van de EMU. Tinbergen: 'Het is onmogelijk om met één instrument verschillende doelstellingen na te streven.' Aan het eind van het gesprek geeft hij Asscher en Dijsselbloem een exemplaar van zijn in 1967 verschenen boek *Economic Policy: Principles and Design* dat toen wereldwijd veel erkenning kreeg. Hierin zet Tinbergen uiteen hoe modelmatig en onder welke voorwaarden verschillende sociaal-economische doelstellingen tegelijk kunnen worden bereikt.

En nu?

Als dit artikel verschijnt is er, hoop ik, een nieuw kabinet. Het nieuwe regeringsprogramma moet op dit moment nog worden

opgesteld. Ik besluit met een viertal lessen die we kunnen trekken uit het werkgelegenheidsbeleid dat SDAP en PvdA hebben gevoerd en bepleit. Rekening houden met het bovenstaande fictieve gesprek wil ik Asscher het volgende aanbevelen.

- 1 De economie groeit weer. De oorzaak daarvan is wetenschappelijk wel, maar politiek niet relevant. Werk eraan mee dat die groei stabiel blijft, want alleen daardoor stijgt de werkgelegenheid en is investeren in werkenden en werklozen zinvol. Voorkomen moet worden dat er weer een conjuncturele inzinking komt en die komt er zeker als we de revenuen van de groei te gelde maken aan meer materiële consumptie.
- 2 Ga door met het omarmen van de door jou ingezette sectorplannen, maar deze moeten wel geleidelijk worden omgebogen naar meer scholing onder verantwoordelijkheid van bedrijven. Er moet weer een arbeidsvoorzieningsorganisatie ontstaan waarbij overheid en sociale partners samen reageren op de economische ontwikkeling. Doel moet zijn het bemiddelen naar een baan en niet het terugverdienen van de uitkering (schadelastbeperking).
- 3 Probleem van de arbeidsmarkt blijven de flexcontracten met slechte arbeidsvoorwaarden. Jouw Wet werk en zekerheid was goedbedoeld, maar werkt niet als je ziet dat het aantal flexcontracten gestaag door-groeit, terwijl het aantal vaste contracten constant blijft. Erken dat. Dit heeft alles te maken met internationaal open economische grenzen, waarbij goedkope arbeid met slechte arbeidsomstandigheden in arme landen concurreert met de relatief dure arbeid in het Westen. Het zou goed zijn als jij de sociaal-democratische partijen binnen Europa op één lijn kunt krijgen voor een gezamenlijk Europees beleid.
- 4 Tot slot wellicht een impopulair, maar noodzakelijk punt. Demografische ontwikkelingen en klimaatbeleid eisen dat er grenzen worden gesteld aan het creëren van materiële welvaart. Indien dit gepaard gaat met minder economische groei en minder werkgelegenheid, moeten arbeid en de inkomsten daaruit eerlijk worden verdeeld. Voor ouderen bestaat al een basisinkomen, de AOW. Bepleit ook een basisinkomen voor personen waarvan zeker is dat ze geen betaalde baan zullen vinden.

Literatuur

Hoffman, L. (2017). *Waar is Arbeid gebleven? Analyse van effectiviteit werkgelegenheidsbeleid in sociaal-democratische politiek*, Uitgeverij Elikser, Leeuwarden.