

Arbeidsmarktflexibiliteit en werkloosheid

De slechte werking van de arbeidsmarkt is naast de slechte kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod de hoofdoorzaak van de grote werkloosheid. Door voornamelijk institutionele factoren dalen de lonen niet als het aanbod de vraag overtreft, met andere woorden de werking van het prijsmechanisme is onvoldoende om de markt te ruimen. Deze diagnose van de arbeidsmarktproblemen is te vinden in een recent SER-rapport van de Commissie Economische Deskundigen, waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan. Om de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten beveelt de CED o.a. aan de loonflexibiliteit te vergroten door winstafhankelijke beloningssystemen in te voeren, door het minimumloon in reële termen te bevriezen en door de overheid lastendrukverlichting aan te laten bieden in ruil voor loonmatiging.

DR. N. VAN HULST*

Het werkloosheidspercentage bedraagt in Nederland volgens de EG-definitie 12% in 1986. Dit percentage steekt ongunstig af tegen het cijfer voor de meeste andere EG-landen, de Verenigde Staten en Japan 1). Herhaaldelijk is gesuggereerd dat het verhoudingsgewijs hoge werkloosheidspercentage in ons land verband houdt met een geringe flexibiliteit van de arbeidsmarkt 2). In het onlangs uitgekomen rapport van de Commissie Economische Deskundigen (CED) van de SER wordt de mogelijke relatie tussen de omvangrijke werkloosheid en een gebrekkige arbeidsmarktflexibiliteit onder de loep genomen 3). Dit artikel belicht de hoofdlijnen van het recente CED-rapport. Allereerst wordt ingegaan op de definitie van een aantal sleutelbegrippen. Hierop volgt een internationale vergelijking van de mate van arbeidsmarktflexibiliteit in Nederland en die in andere OECD-landen 4). Daarna komt de relatie aan de orde tussen de geconstateerde mate van arbeidsmarktflexibiliteit en de huidige werkloosheidsproblematiek. Het artikel wordt besloten met de beleidsvoorstellen van de CED ter vergroting van de arbeidsmarktflexibiliteit.

Het begrip arbeidsmarktflexibiliteit

Gezien de vaak optredende begripsverwarring ter zake is het nuttig om het begrip arbeidsmarktflexibiliteit exact te definiëren. Bij het begrip arbeidsmarktflexibiliteit kan om te beginnen een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de flexibiliteit van de vraag naar arbeid en van het aanbod van arbeid (*volumeflexibiliteit*) en anderzijds de flexibiliteit van de loonvorming (*loonflexibiliteit*). In de analyse spelen verder drie niveaus een rol: de volkshuishouding (macro-niveau), de bedrijfstak of sector (meso-niveau) en de onderneming of specifieke groepen werknemers (micro-niveau). In het CED-rapport worden de volgende definities gehanteerd.

– De flexibiliteit van de *arbeidsvraag* wordt gedefinieerd als de reactie van de arbeidsvraag op wijzigingen in de *productie* en op wijzigingen in de *reële loonvoet* (in verhouding tot andere reële factorprijzen).

- De flexibiliteit van het arbeidsaanbod wordt opgevat als de reactie van het arbeidsaanbod op wijzigingen in het *reële besteedbare loon*.
- De flexibiliteit van de *loonvorming* wordt gedefinieerd als de reactie van de reële loonvoet op wijzigingen in de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt c.q. op wijzigingen in de trendmatige groei van de arbeidsproductiviteit.

Mutatis mutandis kunnen deze definities op alle analyse-niveaus worden toegepast. In alle definities gaat het om het *reactievermogen*, ofte wel de *responsiviteit*, van de betrokken grootheden op veranderingen in de relevante economische omstandigheden en niet om de mate waarin variabelen aan wijzigingen onderhevig zijn (*bewegelijkheid*).

Met betrekking tot de flexibiliteit van arbeidsmarktvariabelen is behalve de *omvang* ook de *snelheid* van de reactie van groot belang. Het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt wordt in belangrijke mate bepaald door de reactiesnelheid, reden waarom in de analyse doorgaans zowel de flexibiliteit van de arbeidsmarkt op korte als op lange termijn wordt betrokken.

* De auteur is verbonden aan het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad te 's-Gravenhage. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) Bekend is dat het werklozenbestand in Nederland voor ca. 35% 'vervuild' is. Het is evenwel onduidelijk in hoeverre hierdoor de (gestandaardiseerde) internationale vergelijking van werkloosheidscijfers anders uitvalt, vooral omdat bestandsvervuiling ook in andere landen kan voorkomen.

2) Zie bij voorbeeld OECD, *Netherlands*, OECD Economic Surveys 1985/1986, Parijs, 1986.

3) CED, *Rapport arbeidsmarktflexibiliteit en werkloosheid*, Den Haag, 1987.

4) De internationale vergelijking heeft betrekking op landen die vergelijkbaar zijn met ons land (België, West-Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Denemarken, Zweden) en op landen die ons met betrekking tot de flexibiliteit van de arbeidsmarkt regelmatig als een spiegel worden voorgehouden (Verenigde Staten en Japan). Een precieze vermelding van de studies waarop de internationale vergelijking steunt is te vinden in de betreffende hoofdstukken van het CED-rapport.

De flexibiliteit van de vraag naar arbeid

In het geding is in de eerste plaats het reactievermogen van de arbeidsvraag ten aanzien van productieveranderingen. De *productie-elasticiteit van de werkgelegenheid* is een maatstaf voor de mate waarin een produktiestijging leidt tot een vergroting van de vraag naar arbeid. Deze elasticiteit bedraagt macro in Nederland op lange termijn volgens empirische onderzoeken ca. 0,25 à 0,35%. In andere industrielanden wordt een sterkere reactie van de werkgelegenheid op productieveranderingen gemeten (0,6 à 1,3%). Op meso-niveau lijkt voor Nederland eveneens sprake van een internationaal gezien lage productie-elasticiteit van de werkgelegenheid.

In de tweede plaats gaat het bij de flexibiliteit van de arbeidsvraag om het reactievermogen ten opzichte van veranderingen van de reële loonvoet. Een maatstaf hiervoor is de *reële loonelasticiteit van de werkgelegenheid*. Deze elasticiteit lijkt in Nederland op korte termijn eveneens een lagere (absolute) waarde te bezitten dan in andere industrielanden. Recent empirisch onderzoek op macro-niveau komt voor Nederland tot een korte-termijnelasticiteit van -0,1 en voor andere OECD-landen tot elasticiteiten van -0,2 tot -0,6. Schattingen op meso-niveau laten verschillen zien van een zelfde orde van grootte. Op lange termijn steekt de reële loonelasticiteit van de werkgelegenheid in Nederland evenwel niet ongunstig af tegen de voor andere landen gemeten elasticiteiten. Hoe kan de relatief geringe flexibiliteit van de arbeidsvraag in Nederland worden verklaard? De volgende factoren spelen hierbij een rol.

Wettelijke en institutionele ontslagbeperkingen

Wettelijke en institutionele bepalingen belemmeren de uitstoot van arbeid (ontslagwetgeving, cao-bepalingen over opzegtermijnen, afvloeiingsregelingen enz.). De kosten verbonden aan het ontslaan van werknemers zijn in Nederland en in andere Europese landen aanmerkelijk hoger dan in de Verenigde Staten. Hoge ontslagkosten hebben waarschijnlijk een ontmoedigend effect op de totale vraag naar arbeid. Daarnaast werken hoge ontslagkosten een ongelijke verdeling van werkgelegenheidskansen over de beroepsbevolking in de hand. Zo voltrekken neerwaartse aanpassingen in het arbeidsvolume zich in ons land meer via een geringer aantal nieuwe aanstellingen en minder via ontslagen. In de Verenigde Staten is dat andersom. Nieuwkomers op de arbeidsmarkt (jongeren, vrouwen) hebben hierdoor tijdens recessies in Nederland een geringere kans op een baan dan in de Verenigde Staten. Verder leiden hoge ontslagkosten ertoe dat werkgevers hogere selectie-eisen gaan stellen bij de werving van werknemers. Dit heeft de werkgelegenheidskansen van zwakke groepen op de arbeidsmarkt (laaggeschoolden, langdurig werklozen enz.) in Nederland beperkt. In Nederland valt op micro-niveau reeds een aantal jaren een tendens te onderkennen naar een intensievere benutting van soorten arbeid die minder of geen ontslagbescherming genieten (op- en afroepcontracten, min-maxcontracten, uitzendarbeid e.d.).

'Non-wage labour costs'

De hiervoor besproken wettelijke en institutionele ontslagbeperkingen maken onderdeel uit van de zogenaamde vaste 'non-wage labour costs'. Dit zijn arbeidskosten die niet vallen onder het directe loon en die variëren met het aantal werknemers, zoals kosten met betrekking tot aanstelling, opleiding, afvloeiing e.d. 5). Een relatieve toename van de vaste 'non-wage labour costs' heeft waarschijnlijk een negatieve invloed op de werkgelegenheid. Er zal substitutie optreden van het aantal in te zetten werknemers in de richting van het aantal arbeidsuren per werknemer (meer overwerk b.v.). Daarnaast verhoogt een toename van de vaste 'non-wage labour costs' de relatieve loonvoet van laaggeschoolde arbeid, hetgeen een stimulans betekent voor de substitutie van lager- door hooggeschoolden. Volgens de beschikbare cijfers is het aandeel

van de vaste component in de totale arbeidskosten van de verwerkende industrie in Nederland hoger dan in onze buurlanden, maar lager dan in de Verenigde Staten. Voor de 'non-wage labour costs' geldt wat ook al bij de ontslagkosten is opgemerkt, nl. dat deze kosten werkgevers aanzetten tot een groter gebruik van minder 'beschermde' soorten arbeid waaraan (veel) lagere 'non-wage labour costs' verbonden zijn.

Rigiditeiten in de inzet van arbeid binnen bedrijven

Hierbij gaat het zowel om wettelijke en institutionele (cao-)bepalingen ten aanzien van (maximum) werktijden, arbeidsomstandigheden, functie-inhoud e.d. als om de voorkeuren van werknemers hieromtrent. Van de genoemde factoren kan een negatieve invloed uitgaan op de vraag naar arbeid. Waarschijnlijk is ook hier weer sprake van een prikkel tot substitutie in de richting van minder 'beschermde' soorten arbeid. Over het relatieve belang van de onderhavige rigiditeiten zijn geen cijfers beschikbaar. Afgaand op gefundeerde indrukken lijkt de flexibiliteit van de arbeidsinzet in Europa doorgaans groter te zijn dan in de Verenigde Staten. Het grootst is de flexibiliteit van de arbeidsinzet echter in Japan. Ten aanzien van de Nederlandse situatie is nog vermeldenswaard dat met de medio 1986 in werking getreden Wet arbeid gehandicapte werknemers een nieuwe volumerigiditeit is geïntroduceerd. Deze wet voorziet nl. in de mogelijkheid om aan bedrijven die in onvoldoende mate gehandicapten inschakelen per medio 1989 quotumverplichtingen op te leggen.

Beperkingen in het arbeidsaanbod

Wanneer de arbeidsvraag wordt beperkt door een tekortschietend arbeidsaanbod kan worden gesproken van een soort 'discouraged employer'-effect. Bekend is dat dit probleem zich nadrukkelijk manifesteert in Europa. Wat betreft Nederland doen zich knelpunten voor bij de vervulling van vacatures voor hoger, administratief en technisch personeel. Vooral een tekortschietende beschikbaarheid van bepaalde categorieën technisch geschoolden (b.v. op het gebied van de informatica) kan sterk negatief inwerken op de innovatieve investeringsactiviteit en derhalve op de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen.

De flexibiliteit van het aanbod van arbeid

Een maatstaf voor de flexibiliteit van het macro-arbeidsaanbod is de *reële loonelasticiteit van het arbeidsaanbod*. Deze elasticiteit bedraagt voor Nederland ongeveer nul. Ook voor andere industrielanden is op macro-niveau een lage reële loonelasticiteit van het arbeidsaanbod gemeten. In de meeste landen lopen de elasticiteiten voor verschillende groepen aanbieders uiteen van licht negatief voor mannen tot positief voor vrouwen en jongeren. Het arbeidsaanbod van vrouwen lijkt in Nederland wel aanzienlijk sterker op loonsverhogingen te reageren dan in andere industrielanden. Empirische studies geven aan dat het macro-arbeidsaanbod in veel landen een licht negatieve relatie vetoont met de werkloosheidsomvang ('discouraged worker'-effect). Uit het empirische onderzoek komt naar voren dat het macro-economische arbeidsaanbod in OECD-landen nogal star is. Dit aanbod staat voornamelijk onder invloed van sociaal-culturele factoren en wordt slechts in beperkte mate door economische factoren (zoals de loonvoet) beïnvloed. Nederland vormt hierop geen uitzondering.

Bij de flexibiliteit van het arbeidsaanbod op meso-niveau gaat het om het reactievermogen ten aanzien van *verschuivingen in de loonstructuur*. Het meso-aanbod reageert in de OECD-landen in het algemeen sterker op veranderingen in de structuur van de *arbeidsvraag* dan op

5) Variabele 'non-wage labour costs' zijn arbeidskosten die niet vallen onder het directe loon en die variëren met het aantal gewerkte uren (b.v. sociale werkgeverspremies).

veranderingen in de loonstructuur. Op micro-niveau ver- toont het arbeidsaanbod een zelfde reactiepatroon. Enquête-gegevens uit Nederland geven een indicatie dat het veranderen van baan behalve door het loon vooral wordt ingegeven door (de kwaliteit van) het werk zelf.

De omvang van de arbeidsmobiliteit op meso- en macro- niveau wordt doorgaans afgemeten aan de gemiddelde *diensttijd* van werknemers en het *personeelsverloop*. Internationaal vergelijkende cijfers over deze beide maat- staven geven aan dat de arbeidsmobiliteit in de Verenigde Staten groter is dan in Europa en in Japan. Binnen Europa vormt Nederland op dit punt geen uitzondering. Sinds het begin van de jaren zeventig vertoont de arbeidsmobiliteit in OECD-landen een dalende tendens. Met betrekking tot Europa en Nederland ligt hier een verband met het afgeno- men aantal arbeidsplaatsen, waardoor voor een deel sprake is van een vergroting van de *onvrijwillige immobiliteit*. In het vervolg van deze paragraaf staan de determinanten van de vrijwillige immobiliteit centraal.

Voor de verhoudingsgewijs geringe flexibiliteit van het arbeidsaanbod in Nederland (en in Europa) kunnen de vol- gende verklarende factoren worden aangevoerd.

Sociale-zekerheidsstelsel

Het stelsel van sociale zekerheid heeft een beperkend effect op het arbeidsaanbod. In Europa is dit effect groter dan in de Verenigde Staten en Japan. Binnen Europa bezet Nederland wat dit betreft een aparte positie aangezien de 'replacement ratios' (verhouding netto-uitkering/netto loon) met name aan de onderkant van het inkomensge- bouw relatief hoog zijn, terwijl het Nederlandse sociale- zekerheidsstelsel daarnaast naar verhouding gemakkelijk toegankelijk is en in relatief langlopende uitkeringen voor- ziet. De aanbodbeperkende invloed van de sociale zeker- heid lijkt daarom in Nederland sterker te zijn dan in andere industrielanden. Deze conclusie wordt ook geschraagd door empirisch onderzoek.

Collectieve lasten

Een hoge gemiddelde en marginale druk van collectieve lasten (inclusief inkomensafhankelijke subsidies) beïn- vloedt het macro-arbeidsaanbod waarschijnlijk licht nega- tief. Dit komt niet zozeer door het reactiepatroon van (mannelijke) kostwinners, maar veeleer door de sterkere loongevoeligheid van het arbeidsaanbod van jongeren en vrouwen, die uit empirische studies naar voren komt. Ook op meso- en micro-niveau doet de invloed van collectieve lasten zich gevoelen. Hoge marginale tarieven kunnen de financiële aantrekkelijkheid van bruto-loonsverbeteringen aanmerkelijk verkleinen en zetten daarmee een rem op de geneigdheid tot mobiliteit, scholing en het aanvaarden van werk. Hoewel over de beschreven effecten weinig empiri- sch materiaal voorhanden is, kan wel worden vermoed dat deze zich in Nederland sterker doen gelden dan elders. De collectieve-lastendruk is in Nederland immers zwaarder dan in vrijwel alle andere industrielanden.

Interne arbeidsmarkten

In grote ondernemingen hebben zich zogenaamde interne arbeidsmarkten ontwikkeld. Dat wil zeggen dat de al- locatie van arbeid (vervulling van vacatures e.d.) in deze ondernemingen grotendeels een bedrijfsintern proces is geworden. Interne arbeidsmarkten zijn een uitvloeisel van micro-economisch rationele beslissingen van werknemers en werkgevers. Werknemers vinden in deze markten rela- tief stabiele werkgelegenheid en carrière-perspectieven, terwijl werkgevers via interne arbeidsmarkten besparen op de verloop- en recruiteringskosten. Macro-economisch resulteert echter een beperking van de externe arbeids- mobiliteit en een mogelijke verkleining van de werkgele- genheidskansen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Voor zover dit empirisch kan worden vastgesteld lijkt het verschijnsel van de interne arbeidsmarkten meer opgeld te doen in Japan en Europa dan in de Verenigde Staten. Ten aanzien van Nederland zijn in elk geval aanwijzingen gevonden voor het optreden van de beschreven effecten van interne arbeidsmarkten.

Overige mobiliteitsbeperkende factoren

Afgezien van de niet-economische factoren zijn er nog verscheidene andere factoren die de arbeidsmobiliteit be- lemmeren, zoals pensioenbreuk bij verandering van baan en knelpunten op de woningmarkt. Dergelijke factoren spelen in alle landen een rol, maar empirische gegevens over de relatieve betekenis hiervan voor de arbeidsmobili- teit in de verschillende landen ontbreken.

De flexibiliteit van de loonvorming

Een maatstaf voor de *macro-economische loonflexibili- teit* is de door de OECD ontwikkelde loonrigiditeitscoëffi- cient. Deze is gedefinieerd als het quotiënt van enerzijds de elasticiteit van de nominale loonvoet t.o.v. de prijzen (de mate van prijscompensatie) en anderzijds de (semi-)elasticiteit van de nominale loonvoet t.o.v. het werkloos- heidsniveau (Phillipscurve) 6). De maatstaf geeft aan dat de reële loonrigiditeit groter is naarmate de nominale loon- voet sterker reageert op de prijsverandering resp. zwakker reageert op de werkloosheidsgraad. Volgens de hier be- schreven maatstaf vertoont de reële loonvoet in Nederland op korte termijn een aanmerkelijk geringere flexibiliteit dan die in andere industrielanden. Deze uitkomst is voor het grootste deel een gevolg van een internationaal gezien zwakke werking van de (kromlijnige) Phillipscurve in Nederland, vooral bij de hoge werkloosheidsniveaus van de jaren tachtig.

Een andere veel gebruikte maatstaf voor de macro- economische loonflexibiliteit is de *reële loonkloof* ('real wage gap'). Dit is de relatieve afwijking van de feitelijke reële loonvoet t.o.v. de reële loonvoet die in overeen- stemming is met volledige werkgelegenheid ('warranted real wage'). Berekeningen laten zien dat de in de jaren zeventig ontstane reële loonkloof in de Nederlandse in- dustrie in het begin van de jaren tachtig aanzienlijk breder is dan in de industriële sector van andere OECD-landen.

Voor de micro- en meso-loonflexibiliteit zijn geen ade- quate internationale maatstaven voorhanden. De beschik- bare cijfers betreffen voornamelijk de loonspreiding op micro- en meso-niveau en vormen derhalve maatstaven van *bewegelijkheid* i.p.v. responsiviteit. Uit deze maatsta- ven blijkt in de eerste plaats dat de loonverschillen tus- sen bedrijfstakken in Nederland kleiner zijn dan in de meeste andere industrielanden. In de tweede plaats is ge- bleken dat de bruto-beloningsverschillen op micro-niveau in Nederland ongeveer dezelfde omvang hebben als in andere Europese landen. Wel zijn de loonverschillen in Nederland (en Europa) zowel aan de onder- als aan de bo- venkant van het inkomensgebouw veel kleiner dan in de Verenigde Staten.

Thans wordt ingegaan op de factoren die kunnen bijdra- gen aan de verklaring van de relatief geringe loonflexibili- teit in Nederland.

Loonindexering en contractduur

Nederland heeft in het verleden een relatief snelle en sterke aanpassing van de nominale lonen aan de con- sumptieprijsstijging gekend, in de jaren zeventig geforma- liseerd in het systeem van volledige automatische prijscompensatie. Met name de in het laatstgenoemde systeem besloten loonindexering ging verder dan in de meeste andere industrielanden gebruikelijk was. Overi- gens is het systeem van volledige automatische prijscom- pensatie na 1982 geleidelijk uit veel cao's verdwenen. Daarnaast scheidt de korte looptijd van cao's in Nederland (1 à 2 jaar) de mogelijkheid van een snelle aanpassing van de nominale lonen aan de prijzen. Hierin wijkt Nederland niet af van andere Europese landen, maar wel van de Ver- enigde Staten waar cao's meestal een langere looptijd kennen (ca. 3 jaar).

6) Deze elasticiteiten worden ontleend aan de desbetreffende para- meterschattingen in de onderliggende loonvoetvergelijkingen.

Centralisatie en synchronisatie van loononderhandelingen

De loononderhandelingen voltrekken zich in Nederland voor een belangrijk deel op bedrijfstakniveau. De relatief gecentraliseerde loonvorming is gepaard gegaan met loonnavolging, hetgeen inhoudt dat de contractloonstijging in zwakke bedrijven en bedrijfstakken zich richt naar de loonafspraken in sterke bedrijven en bedrijfstakken. Dit verschijnsel wordt versterkt door de algemeen-verbindendverklaring van cao's en door de hoge mate van synchronisatie (d.w.z. gelijktijdigheid) van de loononderhandelingen, die uitstralingseffecten van cao-afspraken in de hand werkt. Deze verschijnselen zijn in belangrijke mate een gevolg van de egalitaire opstelling van vakbonden, die grote loonverschillen ongewenst achten.

Alles bijeengenomen heeft het proces van loononderhandelingen in Nederland de neiging om tamelijk uniforme contractloonuitkomsten te genereren, waarbij de economische mogelijkheden van sterke bedrijven het richtsnoer zijn. Dit beperkt de loonflexibiliteit op meso- en macro-niveau. Het Nederlandse loonvormingsproces wijkt weinig af van andere Europese landen, maar contrasteert wel met de meer decentrale, ondernemingsgewijze loononderhandelingen in de Verenigde Staten en Japan. Hierbij past de kanttekening dat zich in Nederland sinds het Centraal Akkoord van 1982 een decentralisatietendens in de loononderhandelingen aftekent waarbij een meer op de uiteenlopende economische omstandigheden toegesneden spreiding in de contractloonsverhogingen lijkt op te treden. Frappant is overigens dat bepaalde Europese landen (zoals Oostenrijk) een relatief gecentraliseerde loonvorming wel weten te combineren met een grotere macro-loonflexibiliteit dan voor Nederland is waargenomen.

Minimumloon en sociale zekerheid

Een hoog wettelijk minimumloon krypt voor een deel het hele inkomensgebouw omhoog en drukt voor een ander deel het loongebouw ineen. Egalitair vakbondsbeleid kan deze effecten nog versterken via nivellerende cao-afspraken (b.v. vloeren in loonsverhogingen). De loonflexibiliteit wordt hierdoor op alle niveaus beperkt. Meer specifiek maakt een hoog minimumloon laaggeschoolde arbeid relatief duur, hetgeen negatief uitwerkt op de werkgelegenheidskansen van deze arbeid. De geschetste effecten hebben zich op de Nederlandse arbeidsmarkt waarschijnlijk sterker doen gevoelen dan elders, aangezien het wettelijke minimumloon voor volwassenen in Nederland op een aanzienlijk hoger niveau ligt dan in andere industrielanden. Een sterke aanwijzing hiervoor vormt het feit dat de werkloosheid geconcentreerd is in de lage-loongroepen.

Zoals eerder is opgemerkt, voorziet de sociale zekerheid in Nederland in relatief hoge 'replacement ratios'. Hierdoor gaan arbeidsgeschiedte uitkeringsgerechtigden tijdens het zoekproces op de arbeidsmarkt uit van naar verhouding hoge drempellonen ('reservation wages'). Door de selectievere opstelling van werklozen wordt het loondrukkende effect van de werkloosheid (Phillipscurve-effect) afgezwakt. Dit effect heeft zich in Nederland geleidelijk op het relatief hoge niveau van sociale zekerheid waarschijnlijk sterker gemanifesteerd dan in andere industrielanden. Daar komt bij dat de omvangrijke groep (zeer) langdurig werklozen in Nederland een verdere afzwakking van de werking van de Phillipscurve veroorzaakt. Deze groep werklozen kan namelijk door allerlei redenen (selectiegedrag van werkgevers, verlies aan 'human capital', aan arbeidsethos e.d.) nog nauwelijks tot de effectieve arbeidsreserve worden gerekend. Overigens kampen enkele andere landen eveneens met een hoog aandeel langdurig werklozen in het totale werkloosheidsbestand. Voor Nederland lijkt empirisch onderzoek te bevestigen, dat de langdurig werklozen geen loondrukkende invloed op de loonontwikkeling hebben.

Collectieve lasten

Zoals eerder is vastgesteld, is de collectieve-lastendruk (inclusief inkomensafhankelijke subsidies) in Nederland

internationaal gezien hoog. De langdurige stijging van de collectieve lasten heeft waarschijnlijk via afwenteling een niet onaanzienlijke opwaartse druk op de loonvoet uitgeoefend. Omdat de collectieve lasten niet zelden (endogene) omhoog gaan in slechte economische omstandigheden, kunnen deze een averechtse invloed hebben in situaties die eigenlijk neerwaartse reële loonvoetaanpassingen vergen. De internationaal hoge lastendruk in ons land heeft de macro-economische loonflexibiliteit vermoedelijk meer beperkt dan elders.

Geringe arbeidsmarktflexibiliteit en werkloosheid

Uit de internationale vergelijking kan per saldo worden geconcludeerd dat de arbeidsmarkt in Nederland op korte termijn minder flexibel is dan die in andere industrielanden. De werkloosheidsontwikkeling is hierdoor ongunstig beïnvloed, zoals in het navolgende duidelijk wordt gemaakt. Diverse studies hebben uitgewezen dat de werkloosheid in ons land sinds 1974 in overwegende mate een gevolg is van een tekort aan arbeidsplaatsen. Dit tekort aan arbeidsplaatsen is mede ontstaan door een gebrekkige loonflexibiliteit op korte termijn. Het gebrek aan kortetermijnloonflexibiliteit heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de negatieve schokken van de oliecrises grotendeels werden opgevangen door middel van neerwaartse aanpassingen in het arbeidsvolume.

Naast de werkloosheid door een tekort aan arbeidsplaatsen is sinds het eind van de jaren zestig sprake van een stijgende werkloosheid ten gevolge van arbeidsmarktimperfections (slechte kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod). Het behoeft weinig betoog dat met name de geringe flexibiliteit van arbeidsvraag en arbeidsaanbod hiermee verband houdt.

Werkloosheid door een gebrek aan effectieve vraag (conjuncturele werkloosheid) is vooral in het begin van de jaren tachtig actueel geweest. De geringe arbeidsmarktflexibiliteit heeft op korte termijn wellicht een dempende invloed gehad op de conjuncturele werkloosheid doordat de bestedingen hierdoor minder onder druk kwamen te staan. Volgens een ruwe schatting is van de totale werkloosheid in 1983 55% een gevolg van een tekort aan arbeidsplaatsen, 20% is toe te schrijven aan arbeidsmarktimperfections en 25% is conjuncturele werkloosheid. Gelet op de stijging van de bezettingsgraad sinds 1983 is de conjuncturele werkloosheid de afgelopen jaren waarschijnlijk afgenomen. De huidige werkloosheid lijkt derhalve hoofdzakelijk een gevolg van een tekort aan arbeidsplaatsen.

Beleidsvoorstellen

Vastgesteld is dat de gebrekkige arbeidsmarktflexibiliteit in Nederland een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de werkloosheid als gevolg van een tekort aan arbeidsplaatsen en aan de werkloosheid door arbeidsmarktimperfections. Hieruit volgt dat een werkloosheidsbeleid gericht op opheffing van het tekort aan arbeidsplaatsen door middel van een verhoging van de investeringsquote en op vermindering van arbeidsmarktimperfections alleen kan slagen indien de arbeidsmarktflexibiliteit wordt vergroot. Gebeurt dit laatste niet, dan bestaat er een gerede kans dat een sterke creatie van arbeidsplaatsen door de slechte kwalitatieve aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod voortijdig in een krachtige opleving van de loonontwikkeling resulteert, waarmee een aanzienlijke werkloosheidsdaling illusoir wordt. De actuele situatie van grote knelpunten op de arbeidsmarkten en een versnellende loonstijging bij een nog steeds hoog werkloosheidsniveau, vormt wat dit betreft een teken aan de wand. Een ander betekent dat een vergroting van de arbeidsmarktflexibiliteit een noodzakelijk onderdeel is van een beleid van werkloosheidsbestrijding. De CED is van opvatting dat

de volgende beleidsmaatregelen tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten op termijn een vergroting van de arbeidsmarktflexibiliteit kunnen bewerkstelligen.

Vergroting van macro-loonflexibiliteit

Mede gelet op de versnellende reële-loonontwikkeling bij het huidige hoge werkloosheidsniveau is er reden om te betwijfelen of de vigerende, meer decentrale loonvorming een voldoende grote loonflexibiliteit op macro-niveau waarborgt. De primaire verantwoordelijkheid voor een vergroting van de loonflexibiliteit berust bij de sociale partners. De overheid kan in *centraal overleg* wellicht stimulerend optreden door 'trade-offs' mogelijk te maken (b.v. een lagere belastingdruk bij verdere loonmatiging). Er wordt echter niet bij voorbaat uitgesloten dat een situatie kan ontstaan die noopt tot overheidsinterventie in de loonvorming.

De CED is daarnaast van mening dat de loonflexibiliteit kan worden vergroot door – binnen de grenzen van een beheerste reële-loonontwikkeling – te komen tot een bredere toepassing van *resultaat- of winstafhankelijke beloningssystemen* in sectoren en ondernemingen waar sprake is van een bevredigende rendementspositie en van evenwichtige vermogensverhoudingen⁷⁾. Dergelijke beloningssystemen hebben als belangrijk voordeel dat negatieve schokken relatief meer worden opgevangen via snelle neerwaartse loonaanpassingen en minder via uitstoot van arbeid, waardoor de werkgelegenheid beter op peil blijft. Hier tegenover staan ook nadelen; zo is denkbaar dat zittende werknemers de indienstneming van nieuw personeel proberen te belemmeren, immers: veel varkens maken de spoeling dun'. Toch kan een systeem met een beperkte variabele beloningscomponent onder de zoëven genoemde randvoorwaarden met name in de aan buitenlandse concurrentie blootstaande sector de 'schokbestendigheid' bevorderen. De CED beveelt daarom aan dat overheid en sociale partners in overleg nagaan hoe een bredere toepassing van resultaat- en winstafhankelijke beloningssystemen onder de bovengeschetste condities kan worden gestimuleerd.

Meer afstand tussen minimum en modaal

De CED meent dat de sociale prijs van een drastische verlaging van het wettelijk minimumloon te hoog is. Een zekere vergroting van de afstand tussen het wettelijk minimumloon en het modale loon is echter gewenst ten behoeve van een verbetering van de *werkgelegenheidskansen* van zwakke groepen (laaggeschoolden, langdurig werklozen enz.). Tegen de achtergrond van de huidige groeivoorzichten stelt de CED voor om de koopkracht van het wettelijk minimumloon en de (minimum)uitkeringen te stabiliseren, waardoor bij de thans voorziene (koopkracht)stijging van het modale loon een geleidelijke afstandsvergroting plaatsvindt tussen het wettelijk minimumloon en het modale loon alsmede tussen de (minimum)uitkeringen en de bovenminimale lonen. Op deze manier is het mogelijk om bij de huidige groeiperspectieven zonder koopkrachtdaling voor de minimuminkomens toch de beoogde effecten te sorteren (relatieve prijsverlaging van laaggeschoolde arbeid, relatieve verlaging van drempellonen, reactivering van het arbeidsaanbod).

Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze effecten door de naar verwachting geringe (koopkracht)groei van het modale loon in de komende jaren voorlopig niet groot zullen zijn. Daarom valt te overwegen om, wanneer de budgettaire situatie is verbeterd, het wettelijke bruto-minimumloon rechtstreeks te verlagen en tegelijkertijd loonsuppleties te verstrekken aan werknemers die hierdoor door de vloer van het relevante sociale minimum zakken.

Intensivering van scholing

De CED voert een pleidooi voor een geconcentreerde scholingsinspanning met betrekking tot de grote groep *langdurig werklozen*. Deze groep werklozen wordt gekenmerkt door een verhoudingsgewijs (zeer) lage of verkeerd gerichte opleiding. Naarmate men langer werkloos is,

treedt daarenboven een sterke vermindering op van de kansen op een baan. Hierdoor behoren de langdurig werklozen nog nauwelijks tot de effectieve arbeidsreserve en oefenen zij vrijwel geen neerwaartse loondruk meer uit. Het 'afschrijven' van de harde kern van langdurig werklozen wordt economisch en sociaal niet verantwoord geacht. De overheid dient zich op grond van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid in te zetten voor een verbetering van de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen. Scholing is voor deze groep van groot belang. Daar waar onvoldoende scholingsbereidheid bestaat vindt de CED het legitiem dat de overheid een daadwerkelijke verplichting tot scholing van langdurig werklozen instelt, met als ultieme sanctie korting op of inhouding van de uitkering. In samenhang hiermee moet de overheid de langdurig werklozen dan wel uitzicht geven op een baan. Om te beginnen levert de bepleite relatieve prijsverlaging van laaggeschoolde arbeid hiertoe een bijdrage. Voor langdurig werklozen die desondanks niet aan het werk komen valt een opvang te overwegen in tijdelijke banen in de publieke sector.

Het scholingsbeleid voor langdurig werklozen moet behalve *curatief* ook *preventief* zijn. Ook hier geldt namelijk dat voorkomen beter is dan genezen. Een preventief scholingsbeleid vergt onder meer een flexibel onderwijsstelsel met relatief brede initiële beroepsopleidingen in combinatie met een samenhangende infrastructuur voor om-, her- en bijscholing. Getracht moet worden om de kwalificaties van zowel werknemers als werklozen zo goed mogelijk af te stemmen op de toekomstige verschuivingen in de arbeidsvraag, die gezien de snelle technologische ontwikkeling aanzienlijk zullen zijn. Hier ligt een taak voor overheid en sociale partners, waarbij centraal overleg een nuttige rol kan spelen. De CED is van opvatting dat ter zake van het scholingsbeleid bruikbare lessen kunnen worden getrokken uit het Zweedse arbeidsmarktbeleid, dat tamelijk succesvol lijkt te zijn.

Verlaging van de micro-lastendruk

Verlaging van de gemiddelde en marginale lastendruk op het inkomen drukt de loonvoetstijging en bevordert derhalve de macro-loonflexibiliteit. Daarnaast werkt een verlaging van de marginale lastendruk op micro- en meso-niveau gunstig uit op de scholingsgeneigdheid, de geneigdheid tot het aanvaarden van werk en de arbeidsmobiliteit. Hoe belangrijk deze effecten ook zijn, de CED is van mening dat de budgettaire problematiek in verband met de noodzaak van een verdere reductie van het financieringstekort op korte termijn geen ruimte biedt voor aanzienlijke lastenverlichtingen. Niettemin dient een verlaging van de micro-lastendruk, met name aan de onderkant van het inkomensgebouw, op de wat langere termijn hoge prioriteit te krijgen. Intussen kan worden overwogen om binnen de macro-economische lastendruk verschuivingen aan te brengen van inkomensgerelateerde lasten naar andere lasten (zoals indirecte belastingen).

N. van Hulst

7) Opgemerkt zij dat ook de hierna te noemen beleidsmaatregelen bijdragen aan een vergroting van de loonflexibiliteit.