

Commentaar

DRS. H.A. VAN STIPHOUT*

Kapteyn heeft zijn betoog ingericht langs te verwachten lijnen waarin de geringe flexibiliteit van de arbeidsmarkt een belangrijke plaats inneemt. Het zijn vooral de starre lonen en de bestaande arrangementen van sociale zekerheid en ontslagrecht waardoor de rigiditeit zijns inziens wordt werkstelligd. Als therapie worden gebruikelijke medicamenten voorgeschreven als matige stijging van de bruto lonen, differentiatie van de loonontwikkeling, flexibele arbeidscontracten en daarnaast een soort permanente omhouding, want er mag vooral geen arbeidsduurverkortung worden doorgevoerd.

Laten we dit repertoire aan middelen eens op realiseerbaarheid bezien. Hierbij kan men uitgaan van de simulaties van het CPB voor de periode 1972 – 1984. In deze simulaties gaat het CPB uit van loonmatiging en belastingvermindering en van ombuigingen in afwijking van de feitelijke ontwikkeling over 1972 – 1984; een scenario met binnen de gegeven externe condities adequatere beleidsreacties in de sfeer van loonvorming en collectieve uitgaven. Kapteyn wees al op het resultaat met betrekking tot de werkloosheid; deze zou in 1984 300.000 arbeidsjaren lager zijn geweest. Wat betreft de beheersbaarheid van ontwikkelingen en problemen zoals we die nu kennen, bevatten deze simulaties twee lessen:

- de beoogde ontwikkeling vereist zeer vroegtijdige en consistente besturing. Men kan zich afvragen of een politiek systeem in staat is om deze stimulansen en pressies vroegtijdig genoeg af te geven, en of bestuurders en politici de moed zullen opbrengen om 'zonder duidelijke aanleiding' een dergelijk beleid te kiezen;
- weliswaar is de werkloosheid in de simulatie veel lager dan in de werkelijkheid, zij is nog steeds erg hoog. Het is de vraag of onze economie überhaupt in staat is om een dergelijk extreem aanbodsurplus, zoals we dat in de jaren tachtig kennen, te verwerken door een verdere aanpassing van de prijs van arbeid.

Wellicht zou ook in een situatie van 400.000 werklozen door velen beweerd en geloofd worden dat de lonen te star zijn, de loondifferentiatie te gering, de uitkeringen te hoog en de ontslag-procedures te traag. Het zou dan echter eerder zo zijn, dat de aanpassingscapaciteit van onze economie aan de grenzen van zijn mogelijkheden zou zijn gekomen. Met andere woorden: niet elk probleem van aanbodsurplus van arbeid kan door prijsaanpassingen op de arbeidsmarkt tot een oplossing worden gebracht. Het gaat hierbij uiteraard niet alleen om de vraag of het economisch denkbaar is dat er een nog sterkere loonmatiging zou kunnen plaatsvinden, maar om de kwestie of dit politiek nog haalbaar is binnen bestaande instituties.

Loonmatiging en met name loondifferentiatie worden de laatste jaren sterk in het licht gesteld. Het lijken langzamerhand eerder geloofsartikelen ten aanzien waarvan het deelnemen aan de belijdenis belangrijker wordt geacht dan een toetsing op realiseerbaarheid.

Onderzoek van Van Ours, Molenaar en Heijke geeft een beeld van de invloed van de schaarsteverhoudingen op de beloningsvoeten: een beeld dat echter nogal gefragmen-

teerd is en zich moeilijk laat generaliseren 1). De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsvoeten lijkt tot halverwege de jaren zestig aanwezig te zijn. De schaarsteverhoudingen komen tot uitdrukking in de feitelijk verdiende lonen, terwijl de differentiële loonvorming bijdraagt tot een stabiel functioneren van de arbeidsmarkt. Vanaf de tweede helft van de jaren zestig komen de schaarsteverhoudingen minder in de lonen tot uitdrukking; afwenteling van collectieve lasten en prijscompensatie gaan de loonvorming mede bepalen. Kenmerkend voor de bevindingen uit deze onderzoeken is dat er aanzienlijke verschillen tussen bedrijfstakken optreden. Zo heeft de toegenomen werkloosheid in de kledingindustrie stimulerend gewerkt op het functioneren van de arbeidsmarkt, terwijl in de bouwrijverheid juist het omgekeerde het geval is. Het is de vraag onder welke condities loonmatiging tot stand pleegt te komen en een zekere continuïteit kan krijgen. Naast signalen die de aard en de omvang van de economische recessie indiceren (collectief ontslag, faillissementen, bedrijfssaneringen en dergelijke) lijkt een gezaghebbende vakbeweging hiervoor een noodzakelijke voorwaarde. De ontwikkelingen van de laatste maanden aan het CAO-front lijken niet bepaald bij te dragen tot een prestigieuze reputatie van de vakbeweging.

Wat de loondifferentiatie betreft, hebben we in Nederland in de jaren zeventig weliswaar een duidelijke nivellering ondergaan, maar deze heeft niet geleid tot belangrijke wijziging van de bruto-loonstratificatie 2).

Een herschikking van beroepen in overeenstemming met de veranderde opvattingen over prestaties, produktiviteit en schaarste op de arbeidsmarkt stuit wellicht op taaië institutionele structuren. Veranderingen zullen waarschijnlijk beperkt blijven tot de categorieën waarbij het aanbodsurplus exorbitant hoog is; dat kan gemakkelijk het geval worden voor de verzorgende beroepen waar zich in 1990 al overschotten van 20% tot 30% kunnen voordoen 3)

Mobiliteit

Het zou wel interessant zijn eerst te kijken naar de invloed van de hoogte van de uitkeringen op de mobiliteit en het zoekgedrag van werklozen. In een onlangs door de OSA gepubliceerd onderzoek 4) is onder andere nagegaan of

* Werkzaam bij de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).

1) J.C. van Ours, *Schaarsteverhoudingen en beloningsontwikkelingen*; C. Molenaar, *Arbeidsmarkt en beloningsstructuur*; J.A.M. Heijke, *Arbeidsallocatie en loonstrucuur*, in: J.C. van Ours e.a., *De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuren*, WRR-voorstudie, Den Haag, 1982.

2) T. Huppel, *Inkomensverdeling en institutionele structuur*, 1977, blz. 58.

3) NEI, *Een verkenning van de arbeidsmarkt naar beroep en opleiding 1990*, OSA-werkdocument nr. W 17, 1986.

4) A.M.C. Vissers, A.M. de Vries en Th. Schepens, *Arbeidsmarktgedrag ten tijde van massale werkloosheid*, OSA-voorstudie nr. V 12, 1986.

werklozen vaker solliciteren als ze een uitkering hebben die ver onder het loon ligt dat ze normaal op de arbeidsmarkt zouden kunnen verdienen. Deze verwachting is in dit onderzoek niet bevestigd: een grotere afstand tussen lonen en uitkeringen blijkt niet samen te gaan met vaker solliciteren. Ook blijkt het hebben van huursubsidie niet duidelijk samen te gaan met minder vaak solliciteren. Dit laatste wordt wel verondersteld door Nederlandse politici.

Een andere veronderstelling van politici werd in dit onderzoek niet verworpen. Het gaat dan om de veronderstelling dat *grotere verschillen tussen lonen en uitkeringen samen gaan met het accepteren van niet-passende arbeid*. De conclusie naar aanleiding van de analyses luidt dat onder werklozen de neiging bestaat om naarmate de afstand tussen lonen en uitkeringen groter wordt, eerder niet-passende arbeid te aanvaarden.

Gevraagd is naar het loon waarbij iemand zegt bereid te zijn toe te treden tot de arbeidsmarkt. Of de werkloze, als deze feitelijk voor de keuze staat, ook werkelijk een baan tegen dit loon zal aanvaarden, is echter onzeker. Een vervolvenquête in oktober 1986 zal moeten leren in welke mate op gedragsniveau deze voornemens gerealiseerd zijn.

De bereidheid van werklozen om werk te accepteren dat pendelen, veranderen van beroep of verhuizen met zich meebrengt blijkt niet samen te hangen met verschillen in lonen en uitkeringen. Werklozen zullen door een groter verschil tussen lonen en uitkeringen niet extra gestimuleerd worden om voor een baan te pendelen, van beroep te veranderen of te verhuizen. Negentig procent van de werklozen zegt bereid te zijn voor een baan één uur heen en één uur terug te reizen; van de werkenden is dit achtzestig procent.

Bijna 50% van de werklozen (uit een steekproef van 200) heeft het afgelopen half jaar vijf maal of meer gesolliciteerd en 45% zegt bereid te zijn een baan te accepteren met een loon dat onder het normale niveau ligt. Een belangrijk resultaat van dit onderzoek is dat deze bereidheid lijkt samen te hangen met verschillen tussen lonen en uitkeringen. Voor de andere aspecten die iets zeggen over de mobiliteitsbereidheid gaat dit niet op.

Het lijkt dus geen zin te hebben om de afstand tussen lonen en uitkeringen te vergroten, indien men daarmee pendelen, verhuizen of veranderen van beroep wil stimuleren. Wel wijzen deze gegevens op het bestaan van loonflexibiliteit, doordat werkloosheid – op het micro-’gedrags’niveau (het gaat immers om verbaal geuite opvattingen van individuele personen) – leidt tot werkaanvaarding op een lager beloningsniveau.

Wellicht is de beoogde flexibiliteit al voor een (belangrijk) deel gerealiseerd. Meting van gedrag in het najaar van 1986 zal meer zekerheid moeten verschaffen.

Herverdeling

Loonmatiging en loondifferentiatie komen slechts duurzaam tot stand indien de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt op extreme wijze afwijken van gangbare verhoudingen. Dat betekent dat aanpassingen via de werking van de prijs van arbeid wellicht beperkt zijn. In dit verband zij gewezen op studies van Muysken en Driehuis aangaande componenten van de werkloosheid. Driehuis 5) komt voor 1983 tot een verdeling van 20% als gevolg van marktimperfections, 25% vanwege conjuncturele bestedingsontwikkeling en 55% als gevolg van het tekort aan arbeidsplaatsen. Deze decompositie geeft aanleiding om niet alleen prijsaanpassingen, maar ook volume-aanpassingen met betrekking tot werkgelegenheid in beschouwing te nemen. Ook Malinvaud wijst op de sterke fluctuaties in de lonen die nodig zouden zijn om zonder andere veranderingen de werkloosheid te elimineren 6).

In de ogen van Kapteyn kan echter de aanpassing via de volumes van arbeid – zoals herverdeling door arbeidsduurverkorting – geen genade vinden. Er resten dan weinig alternatieven. Vervroegde uittreding zou eigenlijk een probaat middel zijn. De voordelen uit het oogpunt van effi-

ciënte allocatie zijn evident. De arbeidsorganisatie blijft – anders dan bij arbeidsduurverkorting – onaangetast, produktievere jongeren vervangen de ouderen, de (hoge) lasten kunnen door de werkenden worden gedragen, de lonen zullen lager worden doordat ouderen door jongeren vervangen worden. De afruil der generaties is een veronachtzaamde optie voor beleid, waarvoor de bewijslast sterk zou moeten drukken op degenen die arbeidsduurverkorting van de hand wijzen.

Loonmatiging

Nog vaker dan loondifferentiatie wordt loonmatiging genoemd als belangrijkste voorwaarde om de vraag naar arbeid te vergroten. Hierbij wordt echter nauwelijks rekening gehouden met de autonome technische ontwikkeling en de al of niet daar direct mee verbonden groei van de investeringen. Analyse van de vertraging in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in ons land in de jaren 1970-1980 ten opzichte van 1963-1973 en in de periode 1979-1983 ten opzichte van de daaraan voorafgaande jaren toont aan dat de *technische ontwikkeling de belangrijkste structurele component is in de verklaring van de vertraging van de arbeidsproductiviteit 7)*. Waar zich momenteel eerder een versterking van de invloed van de technologische ontwikkeling doet gevoelen, lijkt het van belang om de autonomie van deze factor in het oog te houden. Het zou namelijk kunnen inhouden dat ook ten tijde van een loonmatiging – die op zichzelf heilzaam zal zijn voor de vraag naar arbeid – de technologische ontwikkeling een negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid. De arbeidsproductiviteit wordt klaarblijkelijk in sterke mate bepaald door de zelfstandige dynamiek van de technologie. Op een drietal terreinen tekenden zich belangrijke vernieuwingen af, te weten de informatica, de biotechnologie en de technologie van nieuwe materialen. Het is wellicht van belang om de betekenis van loonmatiging voor de economische groei en de werkgelegenheid te specificeren, zodat niet op basis van de loonmatigingsoptie onverdeelde gunstige werkgelegenheidsperspectieven in het vooruitzicht gesteld.

Wellicht zijn de ontwikkelingen in de VS van betekenis. Hier nam in de periode 1973 – 1981 de werkgelegenheid met ruim 15 miljoen personen toe, terwijl de werkgelegenheid in de landen van de EG zich nauwelijks uitbreidde. Ook na het magere jaar 1982 nam de werkgelegenheid in de VS weer aanzienlijk toe (in 1983 met 1,3%; in 1984 met 4,3%), terwijl de werkgelegenheid in ons land verminderde (in 1983 met -1,9%; in 1984 met -0,3%). Naar aanleiding van dit verschil kwamen er speculaties los over verschillen in condities waaronder de markten in de VS en Europa moeten werken. Wellicht kan de snelle groei van de werkgelegenheid in de dienstensector in de VS in dit licht geïnterpreteerd worden. In de VS nam de dienstensector 75% van de totale werkgelegenheidsgroei na 1973 voor haar rekening. In Europa groeide de dienstensector veel minder. De werkgelegenheid die aldus ontstond, heeft veel bijgedragen aan vermindering van de werkloosheid. Wel dient men zich bewust te zijn van de vaak beperkte kwaliteit en duurzaamheid van deze arbeidsplaatsen.

Het ten dele autonome karakter van de technologische ontwikkeling blijkt wellicht uit het feit dat in een sector als de dienstensector, waarin de technologie minder geprononceerd aanwezig is dan in de industrie, juist endogene ontwikkelingen – waaronder de loonvorming – de overhand hebben. Daar echter in ons land de loonvorming ook in de dienstensector onder invloed staat van institutionele beperkingen, zullen ook de werkgelegenheidsverwachtingen lager gesteld dienen te worden.

5) W. Driehuis, Arbeidsmarkt rigiditeiten als macro-economisch probleem, in: *Preadviezen over flexibilisering van de arbeidsmarkt*, OSA-voorstudie nr. V 9, 1985.

6) E. Malinvaud, *Mass unemployment*, 1984, blz. 29.

7) L.H.M. Bosch e.a., *Het werkgelegenheidswonder in de VS, mythe of werkelijkheid?*, OSA-voorstudie nr. V 4, 1985, zie ook: SEO, *De groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland*, 1984, tabel 3/4 en 3/5.

Arbeidsduurverkorting

De behandeling van de arbeidsduurverkorting in het *Centraal economisch plan* geeft aanleiding tot enkele kritische kanttekeningen.

Ten aanzien van de productiecapaciteit is verondersteld dat deze bij een derde deel van de marktsector onaangetast blijft, omdat daar de kapitaalkosten de bepalende factor zijn bij de bepaling van de bedrijfstijd. Met betrekking tot de rest is aangenomen dat in de helft van de gevallen de bedrijfstijd en de productie evenveel worden teruggebracht als de arbeidstijd. Deze veronderstelling komt voort uit het feit dat men organisatorische problemen verwacht. Voor de andere helft (het resterende derde deel van de productiecapaciteit) is de herbezetting niet volledig, omdat de arbeidsduurverkorting daar mogelijkheden biedt voor verhoging van de arbeidsproductiviteit per uur, door sanering van de interne arbeidsreserve, lagere bezetting in dalperiode, minder kort verzuim of gewoon harder werken en dergelijke. Volgens het CPB wordt op deze wijze aanvankelijk 50% van de verkorte arbeidstijd door middel van productiviteitsverhoging overbrugd, maar na 8 jaar is dat nog maar 15%. Bij deze constatering zijn wel enige kanttekeningen te plaatsen.

Dat bij een derde deel van de marktsector de mogelijkheden van rooster- en roulatie-aanpassingen uitgeput zouden zijn – zoals het CPB stelt – is een bewering waarvoor in de sfeer van het onderzoek geen gronden zijn te vinden. Voor de OSA heeft Berenschot bij vijftien bedrijven en andere arbeidsorganisaties onderzoek verricht naar de mogelijkheden om een gemiddelde werkweek van 32 uur in te voeren 8). Daaruit is niet gebleken dat rooster- en roulatiemogelijkheden zijn uitgeput. Organisatorische aanpassingen blijken in de praktijk gemakkelijker te realiseren bij een werkweek van 36 uur dan bij een werkweek van 38 uur. Knelpunten doen zich eerder voor bij leidinggevende functies, waar kwalitatieve en/of kwantitatieve versterking nodig kan zijn en – in extreme gevallen – wijziging van de organisatie-

structuur door toevoeging van een managementsniveau nodig kan zijn.

Het is overigens opvallend dat in de projecties met nader beleid in paragraaf V.8 van het CEP verdergaande arbeidsduurverkorting niet is opgenomen. Dat is spijtig. In de geboden beleidsvarianten (paragraaf V.4.2) wordt arbeidsduurverkorting wel behandeld. Dan blijkt (tabel V.28) dat de ontwikkeling van de loonsom per werknemer in bedrijven bij adv met looninlevering niet ongunstiger is dan bij loonmatiging. Bovendien valt de werkloosheidsreductie duidelijk uit in het voordeel van adv. Na 4 jaar neemt deze bij adv af met 76.000 arbeidsjaren, bij loonmatiging slechts met 18.000. De veronderstelde hoge herbezetting bij de overheid speelt een belangrijke rol bij de vermindering van de werkloosheid bij adv.

Ten slotte kan men zich afvragen of het herbezettingspercentage bij adv voor de marktsector (24% voor de komende 4 jaar) niet wat te laag gesteld is. Dit cijfer zal uiteraard een grote spreiding kennen over de diverse branches. Belangrijker is echter dat door de lage gemiddelde herbezetting er een arbeidsproductiviteitsverbetering optreedt waardoor de looninlevering bij adv niet proportioneel hoeft te zijn met de arbeidsduurverkorting. Uit de berekeningen van het CPB blijkt dat ook wel. De loonsom per werknemer in bedrijven vermindert na 4 jaar met 3,4%, terwijl de arbeidsduurverkorting 5% bedraagt (4 x 1,25% per jaar).

Het is van belang hier te wijzen op deze voordelige kant van arbeidsduurverkorting, te meer omdat de laatste maanden de positieve geluiden over deze vorm van herverdeling zwakker lijken te worden. De berekeningen van het CPB geven daartoe mijns inziens geen aanleiding.

H.A. van Stiphout

8) L. Geut e.a., *De organisatorische gevolgen van 20% arbeidsduurverkorting*, OSA-voorstudie nr. V 7, 1985.