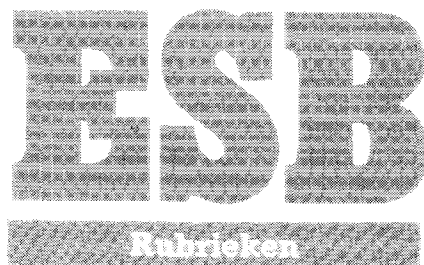


Waarom sommige landen meer werkloosheid hebben dan andere



In het eerste decennium van de in 1973 begonnen wereldcrisis trad een historische wending op in het hedendaagse kapitalisme. Deze wending was niet alleen een stijging van de werkloosheid, maar vooral een sterk verschil in de werkloosheidspercentages die in de verschillende landen werden bereikt. De internationale economische depressie heeft geleid tot het ontstaan van een groep landen met massale werkloosheid. Te noemen zijn Nederland, Groot-Brittannië, Canada, België en Denemarken, waar percentages van meer dan tien procent werden geboekt in de jaren 1982, 1983 en 1984. Daarnaast is er een groep landen met een middelmatige werkloosheid van tussen vijf en tien procent. Vijf landen hebben de werkloosheid gedurende de gehele periode van economische teruggang onder de vijf procent weten te houden: Oostenrijk, Zweden, Noorwegen, Japan en Zwitserland.

De in ons land wonende en docerende Zweedse politicoloog Göran Therborn heeft getracht een verklaring te vinden voor die uiteenlopende werkloosheidscijfers. Het feit dat ze zo sterk verschillen toont naar zijn mening aan dat massawerkloosheid geen fatum is. Het is niet, zoals de Nederlandse minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Koning, heeft gezegd „een anoniem boze kracht waartegen wij niets kunnen uitrichten.” In zijn boek *Why some peoples are more unemployed than others* 1) probeert hij aan te tonen dat de zo sterk uiteenlopende mate van werkloosheid niet zozeer moet worden verklaard door verschillen in economische groei en arbeidsaanbod, maar door historische en politieke factoren.

Uit cijfermateriaal, dat hij in hoofdzaak heeft ontleend aan de OECD-statistieken, rekent Therborn ons voor dat verschillen in economische groei en arbeidsaanbod maar 17 procent van de variaties in de werkloosheidsstijging tussen 1973 en 1984 kunnen verklaren. De stijging van de werkloosheid kan evenmin worden toegeschreven aan de omvang van de verzorgingsstaat en aan de druk van de collectieve lasten, die daarmee samenhangt. Dat valt gemakkelijk te bewijzen met het voorbeeld van het geboorteland van de auteur, dat als een van de hoogst ontwikkelde verzorgingsstaten kan worden beschouwd met uitgebreide sociale voorzieningen en een navent hoog belastingpeil. Er zijn echter ook 'zachte' verzorgingsstaten zoals

België, Denemarken en Nederland, die wel een omvangrijk pakket sociale voorzieningen te bieden hebben, maar opvallend weinig succes hebben met de bestrijding van de werkloosheid.

Therborn beschouwt de stijging van de werkloosheid en de internationale verschillen daarin in de eerste plaats als een historisch fenomeen. De uiteenlopende ontwikkeling die hij in de zestien door hem bestudeerde landen constateert, voltrok zich in twee conjuncturele dalperiodes. Dit wijst erop dat eerder het weerstandsvermogen tegen aanvallen van een internationale depressie doorslaggevend is bij de bestrijding van de werkloosheid dan het vermogen om het getij uit te rijden. Deze verklaring wordt ook gesteund door de wijze waarop de cumulatieve effecten van de depressies werden opgevangen. De landen die daarin in 1974/1975 faalden, faalden nog erger in 1981/1982, terwijl de landen die in 1975 volledige werkgelegenheid wisten te handhaven, dat ook nadien presteerden – met één uitzondering. Therborn leidt uit deze historische vergelijking tussen verschillende landen af dat het, anders dan de moneraristen en supply-siders beweren, niet zozeer aankomt op anti-inflatie- of groeipolitiek, maar op werkgelegenheidspolitiek. Er moet dus worden gezocht naar een politieke, in plaats van naar een louter economische verklaring.

Aan de onderkant van het werkgelegenheidsspectrum, bezet door België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, zien we een toepassing van een restrictieve monetaristische politiek. In al deze landen hebben de gedemoraliseerde en verdeelde arbeidersbewegingen de opkomst van rechtse regeringen mogelijk gemaakt. Toch vindt Therborn, naar mijn mening terecht, dat de grote verschillen in werkloosheidscijfers evenmin kunnen worden verklaard uit simpele politieke links-rechts-schema's als uit marktfactoren en daarop geënte macro-economische modellen. Wel verdedigt hij de stelling dat de overheid wel degelijk invloed kan uitoefenen op de omvang van de werkloosheid. Alle landen die erin geslaagd zijn een redelijk laag werkloosheidspeil te handhaven volgden een expansief keynesiaans beleid. Toch is keynesiaanse politiek niet voldoende, zoals de auteur aantoonde met het falen van landen die een gematigd expansief beleid voerden in de beginfase van de crisis, zoals Nederland en West-Duitsland. Van belang is zijn

constatering dat de expansieve fiscale en monetaire politiek die in landen met lage werkloosheid werd gevoerd, werd aangevuld met specifieke directe ingrepen van de overheid in de markt-economie. In het Zweedse geval namen die maatregelen de vorm aan van een actieve arbeidsmarktpolitiek. In Noorwegen werden op grote schaal subsidies verstrekt aan ondernemingen. Japan zocht het vooral in een uitbreiding van de overheidsinvesteringen en in een door de overheid gecoördineerde particuliere-arbeidsmarktpolitiek. Het Austro-keynesianisme, waar de Oostenrijkers zo trots op zijn, is vooral gericht op handhaving van de investeringen via het genationaliseerde bankwezen en door middel van belastingstimulansen. Zwitserland bood de crisis het hoofd door massale repatriatie van buitenlandse werknemers en door vrouwen te ontmoedigen zich op de arbeidsmarkt aan te melden.

Om na te gaan in hoeverre Therborns analyse hout snijdt, moeten we kijken naar zijn analyse van de ontwikkeling in Nederland. De werkloosheidsramp van het begin van de jaren tachtig verklaart hij hoofdzakelijk uit de consequent gevoerde bezuinigingspolitiek, uit de snelle groei van het arbeidsaanbod en de fundamentele zwakte van de Nederlandse industrie. Het politieke antwoord van het kabinet-Den Uyl op de crisis van 1973 noemt hij zwak en aarzelend. Een fatale rol schrijft hij toe aan het Centraal Planbureau, dat in 1975 het Vintaf-model lanceerde waarin de vraag naar arbeid in verband wordt gebracht met de reële arbeidskosten. Aan dit model ligt volgens Therborn geen economische gedachtengang ten grondslag, maar een historisch politiek denkpatroon. Het effect van de reële-arbeidskostentheorie is naar zijn mening rampzalig geweest voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland. Een kwade genius was naar zijn mening de voormalige president-directeur van de Shell, G. Wagner, die in de rapporten over de industriepolitiek van de naar hem genoemde commissie aanbeval om niets te doen en op het mirakel van het industriële elan te wachten, de zekerste weg naar blijvende massawerkloosheid, aldus de Zweedse waarnemer.

Zijn analyse valt wel even anders uit dan die van het Centraal Planbureau. In de verkenning van de Nederlandse economie in 1990 komt een terugblik voor op de jaren 1972-1984 waaruit

1) Verso, Londen, 1986.

moet blijken dat eerder toegepaste loonmatiging en een terughoudender uitgavenbeleid van de overheid in 1984 tot 300.000 minder werklozen had geleid. Het produktievolume van de marktsector zou bij een ander beleid ca. driekwart procentpunt per jaar sneller zijn gegroeid. De financiële positie van het bedrijfsleven zou in die jaren gezonder zijn geweest met navolgende gevolgen voor de instandhouding en schepping van arbeidsplaatsen en voor de bedrijfsinvesteringen.

Volgens het actuele regeerakkoord moet in de komende kabinetsperiode de werkloosheid tot minder dan 500.000 kunnen worden teruggebracht. Het Centraal Planbureau heeft wat rekenexercities uitgevoerd waaruit moet blijken dat deze doelstelling voor 1990 haalbaar is. Een feit is echter dat er nogal wat kunstgrepen moeten worden toegepast om dat aannemelijk te maken, zoals het creëren van extra deeltijdbanen. De maatregelen die het kabinet van plan is te nemen om de jeugdwerkloosheid te bestrijden hebben eindelijk wel iets te maken met een van Zweeden afgekeken actieve arbeidsmarktpolitiek. Therborn voorspelt dat massale werkloosheid een blijvend verschijnsel zal zijn in de meeste kapitalistische landen. Tijdens een hausse zal de werkloosheid wat dalen, bij een recessie zal zij wat stijgen, maar de trend loopt omhoog. De samenleving zal gaan lijken op een „wat humaner en rijker Brazilië” met toenemende sociaal-economische tegenstellingen.

Er is een ander scenario denkbaar, dat eveneens aan zijn analyse kan worden ontleend. De les die hij uit zijn internationale vergelijking trekt, is dat een nationale volledige werkgelegenheidspolitik mogelijk is. De regeringen moeten zich tot het bereiken en handhaven van volledige werkgelegenheid verplichten en enkele hervormingsmaatregelen nemen om het beleid consistent te kunnen maken. Zo zal het noodzakelijk zijn om particuliere investeringen, liever dan de consumptie te bevorderen. Er moeten op grote schaal deeltijdbanen worden gecreëerd. Therborn geeft daar verre de voorkeur aan boven het streven naar algemene arbeidstijdverkorting. De arbeidersbeweging moet zich verplichten tot technologische verandering en flexible banen evenals tot loonmatiging bij stijgende reële lonen. Wie zijn aanbevelingen goed overweegt komt tot de conclusie dat Therborns therapie niet zo gek ver verwijderd is van de scenario's die ons door het Centraal Planbureau resp. de commissie-Wagner zijn aanbevolen.

A.F. van Zweeden