

door prof. dr. A.J. Vermaat



Prof. dr. A.J. Vermaat is hoogleraar Economische Politiek aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Werkgelegenheid op het kruispunt van arbeidstijdverkortening en loondaling

of: vertraagd of magisch realisme in de Partij van de Arbeid?

Intro

De PvdA is na een betrekkelijk lange periode van stilzwijgen (immers het slechts luidop 'neen' roepen tegen het kabinetsbeleid, kan men geen spréken noemen!) in de beleidsaanval gegaan met enkele nieuwe rapporten over het werkgelegenheidsbeleid. De aanloop naar de landelijke verkiezingen in het voorjaar van 1986 is daarmee begonnen. Primair vergt dit een discussie binnen de PvdA. Nuttig daarbij kan een helder zijlicht vanuit de kring van het CDA zijn, tenminste als de PvdA echt serieus wil regeren na 1986.

Zo'n zijlicht moet meer zijn dan een korte persreactie, gevormd na het snel doorlezen van dikke rapporten. Vandaar deze reactie met aandacht voor zowel de politieke component als de wetenschappelijke onderbouwing. Een reactie van iemand die – daartoe gevraagd – zich kritischer zou uitlaten over het huidige kabinetsbeleid dan het gemiddelde CDA-Kamerlid. Ter nadere precisering: het momentele economische herstel is vooral te danken aan een meevaller van de internationale conjunctuur en niet di-

rect aan het beleid in Nederland, maar voor een gezonde economie op langer zicht is een sanering van de publieke financiën onontkoombaar; de vraag is daarbij echter of de door het kabinet gekozen vorm van sanering de beste is.

De PvdA in de aanval

Met enkele rapporten over het gewenste lange-termijn economisch beleid is de PvdA aan een nieuwe interne en ook landelijke discussie begonnen. In Inter-magazine wees Leon de Wolf op het ver-

schil tussen de dogmatische en de pragmatische socialisten in die partij. Dit verschil blijkt ook uit de afgescheiden rapporten. Nu meende voorzitter Max van den Berg dat men niet bij voorbaat met politieke compromissen moet beginnen. Daar zit wat in, maar ik vrees dat dit meer een rationalisatie is van een standpunt dat valt te typeren als 'het eigen a priori gelijk' en het geloof in de 'maakbaarheid van de samenleving onder leiding van de politiek'. Bepaald moediger en realistischer lijkt het rapport van KRW¹), dat in deze bijdrage aan een bespreking wordt onderworpen.

De opzet van dit besprekingsartikel is eenvoudig, en drieledig. Allereerst wordt een korte samenvatting gegeven van het KRW-rapport. Vervolgens wordt stilgestaan bij de uit te oefenen kritiek, zowel op de denkbeelden van de drie schrijvers als op het voor de becijferingen gebruikte macro-economische model Rasmus-I. Tenslotte worden enige opvattingen van schrijver dezes aangereikt, omdat kritiek alleen te gemakkelijk zou zijn. Nog een opmerking vooraf. In de commentaren op het KRW-rapport is gezegd, dat het een typisch produkt van de studeerkamer zou zijn. Men bedoelt daarmee natuurlijk: een mooi bedacht, maar bij voorbaat irrealistisch verhaal. Ik betreur zulke a priori veroordelingen. Temeer daar de drie schrijvers m.i. geen vreemden in het economische en politieke Jeruzalem zijn. Na dit tribuut aan KRW zal men mij bij eventuele kritiek niet van partij-politiek opportunisme kunnen verdenken.

Het KWR-rapport: strekking

Tot goed begrip van de lezer allereerst een beknopte weergave van de hoofdpunten van dit rapport. Men begint met een beschrijving van de grote maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste twintig jaar. Men schetst het breukvlak

van verwachtingen aan het eind van de jaren zeventig en indiceert een vijftal politieke opties. De daaruit gemaakte keuze is fundamenteel voor de verdere uitwerking. De gekozen visie (pp. 6-7) tracht de geconstateerde maatschappelijke onevenwichtigheden tot een nieuw evenwicht te brengen door middel van *'een ingrijpende verdeling van werk en inkomen, door een betere verdeling van macht en verantwoordelijkheid in de bedrijven en door een zodanige herinrichting van de collectieve sector dat deze, zonder tot nieuwe ongelijkheid en onafhankelijkheid te leiden, beter aansluit bij het streven naar individualisering en emancipatie. Die optie lijkt, gegeven de eerder vermelde reacties onder de bevolking, echter alleen maar kans van slagen te hebben als ze er tevens in slaagt economisch herstel te bewerkstelligen'*.

Niet voor niets ligt daarom het accent op de sociaal-economische vraagstukken. De ondertitel van het KRW-rapport luidt dan ook: 'Aanzetten tot een middellange termijn beleid, gericht op volledige werkgelegenheid en economisch herstel!' En men zou de uiteindelijke aanbevelingen van KRW kunnen samenvatten in de stelling: voldoende werk door middel van meer economische groei en substantiële algemene arbeidstijdverkorting. Bedenkt men daarbij, dat 'werk de beste uitkering is', dan is het tevens *sociaal* economisch beleid in optima forma. Tot zover de strekking van het rapport. Voordat ingegaan wordt op de voorgestelde instrumentele maatregelen, eerst enkele opmerkingen over de KRW-visie op de economische orde en de rol van de overheid.

KRW-rapport: economische orde

Deze paragraaf heeft mij de meeste moeite gegeven. KRW geven géén simpel samen te vatten visie op de economische orde en de rol van de staat. Zij

1) J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*, augustus 1984.

schuwen enerzijds niet om de problemen bij hun naam te noemen (zoals: de overheersbaarheid van de collectieve financiën, de contra-productiviteit van centrale sturing, immobiliteit van kapitaal en arbeid, diverse beleidsfouten in de jaren zestig en zeventig en de dreiging van de schuldenlast, nationaal zowel als internationaal!), maar anderzijds laten zij zich nogal dialectisch (m.i. zelfs paradoxaal in de betekenis van inconsistent) uit over de rol van de overheid in de volkshuishouding. Zo wijzen KRW het huidige kabinetsbeleid af als 'liberalistisch wachten aan de zijlijn in de hoop dat de internationale economie zorgt voor herstel'. Er moet h.i. dus wel *planmatig* beleid worden gevoerd. Het rapport bevat stellig géén traditioneel sociaal-democratisch eenzijdig pleidooi pro een vraagstimulering, al waarschuwt men terecht tegen een deflatoire neerwaartse verbreking van de koopkrachtingloop. Het stuk draagt integendeel juist veel sporen van het inzicht om allerlei verstarde en verstarrende elementen aan de aanbods-kanten van de economie met het beleid te lijf te gaan. (Ritzen is niet voor niets aangeduid als de architect van de linkse 'supply-siders'!) Men toont zeker sympathie voor suggesties à la de Commissie-Wagner (waarin ook sociaal-democraten zitting hadden overigens). Men wijst op de kwade kanten van een centraal sturende overheid in een kleine open economie, die in hoofdzaak rust op de marktsector, zodat er slechts weinig vrijheidsgraden zijn voor een overheidsbeleid. Maar dan toch: pro een duidelijk planmatig beleid, waarbij de overheid een zware verantwoordelijkheid moet dragen. Hoe dan eigenlijk? Hier zit m.i. het meest duistere deel van het rapport. Aan de ene kant spreken KRW voortdurend over de eigen verantwoordelijkheid van zowel de overheid als de sociale partners, maar anderzijds biedt men geen uitzicht op een integratie van conflicterende standpunten

(want dat die er zullen zijn, blijkt al overduidelijk uit de negatieve reacties van vakbonden en werkgevers op de door KRW gesuggereerde instrumenten van beleid!) Er is slechts een soort van toverformule, nl. een *sociaal convenant* dat na sluiting een wettelijk karakter moet krijgen. Zeer onduidelijk blijft hoe men dit bereikt en of zo'n principiële vrijheid voor de markt en voor de sociale partners zich verdraagt met allerlei – verderop in het rapport – gesuggereerde wettelijk voorgeschreven maatregelen?! Uijt een oogpunt van beleid en politiek is hier sprake van een zwakke schakel in plaats van een keiharde scharnierende constructie.

Het KRW-rapport: instrumenten van beleid

Het KRW-rapport is een dik stuk. Ik selecteer daarom in deze paragraaf een aantal hoofdpunten uit de diverse beleidsvoorstellen.

Qua hoofdlijn het volgende. Men gelooft niet in de werkbaarheid van een tot in details centraal geleide economie. Men wil juist de markt beter laten werken door allerlei institutionele rigiditeiten op te ruimen. Maar op bepaalde, centrale punten en momenten dient h.i. de staat wel degelijk sturend op te treden. Dit zal blijken uit de nog te noemen aanbevolen beleidsinstrumenten.

Voor wat betreft het conjunctuurbeleid wordt geen beleid van eenzijdige nationale stimulering voorgestaan, maar wordt gedacht aan een bescheiden rol samen met de andere Europese landen om niet alleen Amerika en Japan de kar van de wereldeconomie te laten trekken. Men wijst verder op een laag bezette binnenlandse productiecapaciteit en wijst daarom een verzwakking van de consumptieve koopkracht af. Men erkent terecht dat bij een lage economische groei (in relatie tot de autonome groei van de bevoelingsbevolking en de trendmatige stij-

ging van de arbeidsproductiviteit) er een onontkoombare keuze ligt tussen een oplopend financieringstekort, een stijgende collectieve lastendruk en een verdergaande ontkoppeling van de inkomens van ambtenaren, trendvolgers en uitkerings-trekkers ten opzichte van de marktinkomens. De oplossing zoekt men daarom in een combinatie van meer economische groei en een sterke herverdeling van de beschikbare werkgelegenheid.

Ter realisering van *meer economische groei* kiest men voor maatregelen als: onbelemmerde toepassing van technologische vernieuwingen, selectieve bevordering van innovatieve sectoren o.a. door middel van rijksaankopenbeleid en financiële faciliteiten, meer aandacht voor de technische scholing in het onderwijs, bevordering van de kleine ondernemingen (starters-subsidies, lagere sociale premies en minder wettelijke verplichtingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden), sectorbeleid door middel van een sector-overleg, meefinancieren bij riskante projecten via de MIP²⁾, vermindering van de subsidies op kapitaal (afschaffing WIR³⁾ ten gunste van een verlaging van de sociale premies op arbeid, en een bestrijding met name via een aangepast arbeidsmarktbeleid om bestaande institutionele belemmeringen op een mobiele factor arbeid weg te nemen. Ter realisering van een sterke arbeidsherverdeling denken KRW aan het op brede schaal bereiken van een 25-urige werkweek voor iedereen in de eindsituatie (rond 1994), d.w.z. een gemiddelde daling van circa 3½% per jaar gedurende een tienjarige periode.

Naast deze hoofdlijn noemen KRW aanvullende beleidspunten terzake van de arbeidstijdverkorting; hierbij gaat het om een differentiatie naar vormen van arbeidstijdverkorting en om een differenti-

atie in tempo tussen bedrijfstakken en bedrijfstypen. Ook spreekt men van educatieve verlofperioden, een volledige leerplicht voor zestienjarigen, een omscholingsplicht voor (lang)werklozen en een tijdelijke loonkostensubsidie voor de telkenjare direct om te zetten circa 250.000 banen in 25-uurs eenheden voor jonge toetreders.

In beginsel betekent de arbeidstijdverkorting een loonlevering per inkomens-trekker; deze wordt geacht gelijk op te gaan met de inlevering van de zogenaamde prijscompensatie (à 3% per jaar over tien jaren). Om de netto koopkracht te kunnen handhaven denkt men aan een daling van de sociale premies en/of belastingen. Ten gunste van de laagste inkomens wil men een redelijk minimumloon handhaven met inbegrip van een aanvullende kinderbijslag voor niet-alleenstaanden. Ook hierbij verschijnt het sociaal covenant ten tonele om een parallelle inkomensontwikkeling in Nederland te garanderen. Wel prefereert men een nieuwe versie van het oude trendbeleid in de zin van een meer beleidsmatige bepaling van de loonruimte die beschikbaar is voor de collectieve sector.

Naast overleg en indirecte beïnvloeding van de primaire inkomens- en vermogensvorming in de zin van een grotere gelijkheid menen KRW dat ook de belastingheffing in dit opzicht mede-corrigerend dient te blijven. Daartoe kiezen zij voor de draagkracht per huishouden als basis, en gaan daarmee in tegen de trend van de pure individualisering. Dit laatste verschijnsel treffen we echter wel aan bij de voorstellen betreffende de sociale zekerheid. Gepleit wordt voor een drastische stelselherziening, welke bestaat uit een algemene basisvoorziening (van overheidswege te financieren uit de algemene middelen) en voorts een aantal re-

2) MIP: Maatschappij voor Industriële Projecten.

3) WIR: Wet Investerings Rekening.

gelingen voor inkomensgaranties bij loonderving. De basisuitkering wordt voor iedereen vastgesteld op 50% van het wettelijk minimumloon (met behoud van de netto-netto koppeling aan de regelingslonen), met toeslagen voor alleenstaanden resp. afhankelijke gezinsleden. Bij de loondervingsregelingen bepleit men een grotere vrijheid en differentiatie (vergelijkbaar met de pensioenregelingen). Om te grote ongelijkheden en een onevenwichtige verdeling van de risico's te voorkomen dienen er h.i. bij wet algemene bepalingen te worden gegeven voor dergelijke aanvullende regelingen. Bovendien komt er een algemene ziektekostenverzekering voor iedereen met een basispakket. Terzake van het beleid voor de kwartaire sector tenslotte denkt men aan: budgetfinanciering, planmatige voorzieningen, decentrale uitvoering, en een meer intensieve toepassing van het profijt- en draagkrachtbeginsel.

Het KRW-rapport: resultaten

Met het voorgaande is getracht – het valt niet mee om circa 100 pagina's in enkele bladzijden te vangen! – de klankkleur van het KRW-rapport aan te duiden. Het zou echter van onvolledigheid getuigen om niet stil te staan bij de getoonde beleidsresultaten. Hierbij gaat het om enkele *macro*-economische uitkomsten, die zijn berekend met het Rotterdamse Rasmus-I model.⁴⁾ Uitgaande van een basisprognose heeft men de invloed daarop berekend van twee alternatieve beleidsscenario's, gekarakteriseerd met 'bezuinigingsbeleid' (à la het huidige regeeringsbeleid) en met 'werkbaar toekomst' à la het KRW-rapport. Voor het gemak van de lezer reproduceer ik hieronder de resultaten van de becijferingen.

Zoals men ziet scoort het KRW-beleid volgens deze becijferingen opvallend goed, met name ten aanzien van de terug-

Tabel 1

Macro-economische effecten van twee scenario's volgens het Rasmus-I model⁵⁾

Eindniveaus	Bezuinigingsbeleid		Werkbare toekomst	
	1989	1994	1989	1994
lopende rekening (in % netto nat. inkomen marktprijzen)	10,8	31,4	3,5	10,8
financieringstekort (idem)	7,1	8,2	9,1	7,5
goud en deviezen (idem)	28,6	31,1	19,8	25,1
werkloosheid (in % van het arbeidsaanbod; oude definitie)	12,2	12,2	5,9	0,5
lange rente (%)	9,4	8,1	10,2	8,5

4) Vgl. J.C. Siebrand, J.H. de Groene en N. van der Windt, *Rasmus-I, An annual model of the Dutch economy*, paper EUR, september 1984. In het KRW-rapport zelf is als bijlage slechts een samenvatting van de modeluitkomsten opgenomen.

5) Deze tabel is ontleend aan het KRW-rapport pagina 114.

dringing van de werkloosheid. Dit alleen al verdient een inhoudelijke aandacht, die verder reikt dan partij-politieke etikettenplakkerij. Het beeld is overigens niet uniform beter, want op de punten financieringstekort en de lange rente komt men hoger uit. Het wordt nu hoog tijd om de resultaten kritisch te gaan bezien.

Kritiek op het KRW-rapport: overzicht

Het is bepaald boeiend om enkele maanden na het verschijnen van het KRW-rapport de eerste persreacties nog eens door te lezen. Van alle kanten is men over hun aanbevelingen heengevallen. Noch de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, noch FNV (Drabbe) en CNV (Hazenbosch) waren erg enthousiast, laat staan de commentatoren uit kringen van werkgevers en politieke partijen (links en rechts overigens). Slechts weinigen gaven daarbij méér onderbouwing aan hun kritiek dan divergerende politieke opinies, psychologische beschouwingen of feitelijk ongelof in de werking van de voorgestelde maatregelen. Tot die weinigen behoorde collega prof. S.K. Kuipers, die ook met analytische kritiek kwam.⁶⁾

Voordat ik hieronder het KRW-rapport kritisch zal bezien nog een algemene opmerking vooraf. Overheidsbeleid dient voldoende aanvaard te worden door de burgers (inclusief de belangengroepen), zeker wanneer overheidsbeleid ook effectief pretendeert te zijn. De publieke meningsvorming is daartoe – nu nog veel sterker dan voorheen, en dus idem de rol van de pers! – uiterst belangrijk. Het volk dient als het ware vooraf overtuigd te worden van de zinvolheid van het te voeren beleid. Nu leest men maar al te vaak snelle en ongemotiveerde kritiek op nieuwe en gedurfde beleidsplannen zoals het KRW-rapport. Ik noem twee concrete voorbeelden in dit verband. De vak-

bonden (men vergelijk de officiële FNV-reactie bij monde van bestuurder Drabbe) plegen elk voorstel af te wijzen dat hen niet schikt, omdat men bevreesd is voor zaken als minder onderhandelingsvrijheid, minder uniformiteit tussen bedrijfstakken of grotere salarisverschillen. Nu is dit in de meeste reële situaties al innerlijk tegenstrijdig (omdat meer vrijheid leidt tot onderlinge differentiatie en dus tot meer ongelijkheid!), maar het leidt tot een volstrekte defensiviteit en verstarring in het overleg (zowel het CNV als de Bond van Middelbaar en Hoger Personeel gedragen zich minder conservatief m.i.). Het tweede voorbeeld is de kritiek van prof. dr. G. Veldkamp, één van de architecten van het huidige sociale-zekerheidsgebouw. Veldkamp verwijt het KRW-rapport een totaal gemis aan historisch besef. Dat is mogelijk, maar m.i. tamelijk irrelevant. Waar het *nu* om gaat, is een werkbare sociale zekerheid te scheppen. Nu gelden er andere omstandigheden dan in de weeldejaren uit het verleden, ook qua maatschappelijke verhoudingen. Bovendien, wat is de bijdrage van Veldkamp in dit opzicht anno nu? Hij weet niet meer te bedenken dan *tijdelijke* kortingen op de uitkeringen; hiermee niet alleen zijn eigen kritiek op KRW ondergravend, maar m.i. bewust met de ogen dicht de toekomst invarend.

Is er dan geen terechte kritiek uit te oefenen op het KRW-rapport? Stellig wel! Ik wil dit althans beproeven in het onderstaande. Ik volg daarbij de volgende indeling: a) kritiek op de beoogde rol van de staat in de economie, b) vraagtekens achter het groeibeleid, c) kritiek op de operatie arbeidstijdverkorting en d) kritiek op het gebruikte Rasmus-I model. Uit deze opsomming blijkt, dat ik geen moeite heb met de geformuleerde alge-

6) Vgl. S.K. Kuipers: Van Kemenades dirigisme scheidt geen werk, *De Volkskrant* d.d. 29 september 1984.

mene doelstellingen van het KWR-rapport. Met hen meen ik dat de huidige extreem hoge werkloosheid niet alleen economisch zonde is, maar ook sociaal onrechtvaardig en politiek gezien een ondermijning kan betekenen voor de democratische rechtsorde. Liggen er dan geen accent-verschillen? Denkelijk wel. Socialisten hebben een sterke neiging om gelijkheid te prediken. In de praktijk weegt dit bij hen doorgaans zo zwaar dat de (economische) vrijheid onder druk komt te staan. Het CDA moet zich op dit punt krachtig te weer stellen tegen de PvdA-neiging om de overheid dirigistisch te laten optreden. Toch moet het CDA m.i. in het zoeken naar harmonie tussen 'liberaliteit' en 'sociabiliteit' in de moderne samenleving het laatste doel niet opofferen. Het niet navolgen van het socialistische egalitarisme verplicht tot het pal staan voor leefbare echte minima. Met het voorgaande is tevens mijn partijpolitieke plaatsbepaling gegeven, en kan de kritiek op het KRW-rapport geopend worden.

De rol van de overheid bij KRW

Bij mijn weergave van het rapport heb ik al duidelijk laten doorschemeren, dat op dit punt van de rol van de overheid in de economie het stuk verre van bevredigend is. Enerzijds wil men de markt meer ruimte geven en beter laten functioneren (minder rigiditeiten), anderzijds bepleit men een actieve sturende rol voor de overheid, die allerlei gerichte stimulerende maatregelen dient te nemen en wenselijke ontwikkelingen in wetten moet verankeren. Hiertussen verschijnt het droombeeld van het sociale convenant, maar gezien de te verwachten conflicten – niet alleen tussen werkgevers en werknemers, maar ook tussen bonden onderling resp. actieven versus inactieven! – is dit bij KRW een soort van *deus ex machina*. Zo simpel werkt dit niet. Men dient deze kritiek niet alleen op

politiek niveau te proeven. Ook uit een oogpunt van beleidseffectiviteit is dit een dominant probleem. Zogenaamd gericht beleid is vaak niet erg effectief, bovendien treden er steeds weer compenserende ontwikings- en ontduikingsoperaties op. Wil men de markt echt laten werken, dan dient men zich in hoofdzaak te beperken tot belevingsvormen als generiek beleid, functioneel beleid en facettenbeleid. De dirigerende rol van de overheid moet daarom teruggedrongen worden ten gunste van de (re)constituerende taak. Is het immers niet veelzeggend, dat juist in die domeinen van de economie waar veel en direct is ingegrepen door of met instemming van de overheid, de resultaten vaak belabberd zijn? Ik noem de arbeidsmarkt, de volkshuisvesting en de landbouw. Zeker, jarenlang zijn sociaal gezien wenselijke effecten nagestreefd en veelal ook gerealiseerd, maar uiteindelijk keert de wal het schip wanneer men de economische werking ervan heeft gesteriliseerd. De rol van de overheid in de economie moet dus passend zijn en vooral constituerend en generiek qua beleid. Dat leidt geenszins tot een nachtwakersstaat of een minimale waarborgstaat. Het leidt wel tot een groeizamer samenleving en tot meer differentiatie tussen sectoren, bedrijven, regio's en personen. Tot op zekere hoogte bepleiten KRW ook zulke verruimende maatregelen om marktstarheden te bestrijden. Ik noem in dit verband hun voorstellen op het terrein van de sociale zekerheid. Echter, op het vlak van inkomensvorming en arbeidstijdverkorting springt de regelende en dwingende overheid bij hen weer naar voren. Ik verwacht daarvan weinig goede beleidsresultaten (zie onder). Een centrale vraag moet zijn of, en zo ja in welke mate de sociale partners zelf geheel en al verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de loonvorming en de sociale zekerheid. Immers in het verleden zijn lonen en banen (werkgelegenheid) losgeknipt

doordat de overheid zichzelf de zorg voor de volledige werkgelegenheid heeft toegemeten en waardoor de lonen uit de macro-hand moesten lopen. Waarom de sociale partners niet zelf verantwoordelijk gesteld op dit gebied? Landen als Zweden en Oostenrijk laten in ieder geval zien, dat het beter kàn!

Het groeibeleid van KRW

Laten we voor het gemak uitgaan van de veronderstelling dat het Rasmus-I model de Nederlandse economie in het verleden en ook in de toekomst goed representeert en idem dat alle voorgestelde beleidsmaatregelen van KRW adequaat in het model zijn meegenomen. Mijn eerste kritiek is dan, dat uit de cijfers uit de bijlage van het KRW-rapport blijkt dat allerlei reële volumina in de eerste periode 1985-1989 negatief worden beïnvloed door het KRW-pakket, met name de export en de investeringen. Voegt men hierbij de afschaffing van de WIR-subsidies, de relatief hoog blijvende financieringstekorten en de lange rentevoeten, dan ligt een duidelijke psychologische druk op het bedrijfsleven voor de hand. Ook van de zijde van de ondernemers moet men als het ware fiducia hebben in het sociaal-economisch beleid, wil het overheidsbeleid zijn volle effectiviteit kunnen behalen. Dit moet gezien het bovenstaande al worden betwijfeld. Deze twijfel wordt nog aanzienlijk versterkt door de grote kans dat er helemaal geen sociaal convariant op zal treden. En zelfs indien zulke afspraken worden gemaakt, moet gevreesd worden voor negatieve effecten vanuit de operatie arbeidstijdverkorting (zie onder).

Positief sta ik tegenover het streven van KRW om de arbeid goedkoper te maken als produktiefactor. Een verlaging van premies en belastingen is in dit verband zeer wenselijk, maar het is zeer de vraag of er bij KRW een voldoende dekking tegenover staat. Rekenkundig kan men

inderdaad een eind komen (mits alle assumpties kloppen in de realiteit; zie onder). Er bestaan echter grote twijfels bij mij op dit punt. Ik zie niet in hoe de kosten in de bedrijven bij zo'n gigantische arbeidstijdverkorting per gewerkt arbeidsuur in de hand gehouden kunnen worden. Het is niet te verwachten, dat er overal vijf ploegen of dergelijke oplossingen toepasbaar zullen blijken.

Ook het uitgaan van een macro-economische stijging van de arbeidsproductiviteit is uiterst gevaarlijk voor zo'n grootse operatie. Er bestaan grote verschillen per sector en per bedrijf. Juist in de op de binnenlandse dienstenverlening gerichte bedrijven (incl. de gehele kwartaire sector) is er nauwelijks zo'n stijging te verwachten. Het werkelijk laten groeien van het aantal werkenden is dan m.i. onmogelijk zonder ook meer arbeidsplaatsen (in de zin van totaal te verrichten arbeidsuren) te scheppen. Nu, dit laatste acht ik alleen realiseerbaar indien de arbeidskosten per uur dalen. Bij een nagenoeg stabiele arbeidsproductiviteit (in vele diensten), vereist dit lagere reële lonen. Dit element mist men in het KRW-rapport, althans men laat het bij de oplossingen teveel onder tafel verdwijnen.

De operatie arbeidstijdverkorting (a.t.v.)

Op dit punt heb ik ernstige kritiek. Het valt niet in te zien, hoe bij de zeer uiteenlopende omstandigheden op de diverse segmenten van de arbeidsmarkt zo'n gigantische operatie in het vaste tempo van minstens 3% per jaar kan slagen zonder allerlei ongewenste loonimpulsen op te roepen op deelmarkten. Hoe kan men mensen echt dwingen om zich om te scholen tot functies waarvoor het juiste aantal ontbreekt (komt bijv. de wiskunde-kennis uit de lucht vallen?). Hoe slaagt men erin om een stijging van de bedrijfskosten te voorkomen? Hoe kan men de extra uitlokking van het reguliere arbeidsaanbod van met name jongeren,

ouderen en gehuwde (of gescheiden) vrouwen tegengaan? Hoe slaagt men erin de inkomens de voorgeschreven (door KRW!) parallelie te doen vertonen? Hoe voorkomt men het oprukken van de grijze en zwarte sector? Allemaal ernstige vragen achter de beoogde positieve effecten van de arbeidstijdverkorting. Het valt nauwelijks aan te nemen dat zonder een grote mate van dirigerende dwang van de zijde der overheid het gewenste a.t.v.-traject is af te lopen. Maar, kan met zo'n dwangoperatie echt bereikt worden wat KRW pretenderen?

Kritiek op het Rasmus-I model

Zonder alles na te rekenen kan ik slechts aannemen, dat alle beleidsmaatregelen van KRW zijn meegenomen via het Rasmus-I model. Of liever, zo'n model kan natuurlijk niet alles verwerken. Geen enkel hanteerbaar econometrisch model kan dat. Het gaat in de becijferingen meer om de grote lijn en de richting der veranderingen.

Nu is mijn kritiek – ik beperk mij hier tot enkele globale hoofdpunten – op het Rasmus-I model niet dat het géén aandacht zou geven aan aanbodselementen, zeker niet. Wel kan er kritiek zijn of bepaalde elementen niet te neo-klassiek, d.w.z. te soepel zijn verondersteld. Ik neem hier slechts twee elementen eruit.

In de eerste plaats kent het model een simpele Cobb-Douglas produktiefunctie met een grote mate van directe substituëerbaarheid tussen arbeid en kapitaal, zodat een relatieve daling van het reële loon ten opzichte van de prijs van de kapitaalgoederen direct leidt tot meer vraag naar arbeid in de bedrijven. Dat is te mooi om waar te zijn. Ik begrijp ook niet, dat linkse politici als KRW na alle kritiek op de CPB-modellen nu ineens terugvallen op iets wat nog veel verder gaat dan ooit door hen is bestreden.

Als tweede element van kritiek op het

model noem ik het gebruik van een niet afgeknotte Phillipscurve, zodat een hoge werkloosheid volgens het model voortdurend negatief inwerkt op de looneisen. Het is empirisch zeer de vraag of dit zo werkt. Het is meer dan een realistische indruk dat boven een bepaald niveau van de werkloosheid (althans de officieel geregistreerde arbeidsreserve) de negatieve invloed op de loonontwikkeling afneemt resp. wegvalt. De arbeidsmarkt is nog steeds geen 'goed', d.w.z. concurrerend werkende markt.

Dit leidt mij tot een ander punt van kritiek. Op bepaalde punten is het model te macro-economisch. Het model kan onvoldoende weergeven de vaak per sector zeer uiteenlopende omstandigheden en ontwikkelingen. Hier komt nog bij dat het verklaren van het verleden op macro-economisch niveau wel een noodzakelijke voorwaarde is, maar geen voldoende voorwaarde om te gebruiken voor de prognostisering van beleidseffectiviteiten. Het model neemt op bepaalde punten reeds impliciet aan, dat allerlei marktstarheden en marktonevenwichtigheden zijn doorbroken. Nu pleiten KRW ook wel voor het opheffen van dergelijke institutionele belemmeringen, maar dit is wat anders dan aannemen dat het bij het voorgestelde beleid ook inderdaad al gerealiseerd is!

Er is dus sprake van ernstige kritiek op diverse hoofdpunten van het KRW-plan. Voorzover dit te maken heeft met verschil in politieke waarden en normen, behoeven de auteurs hier niet zwaar aan te tillen. Ik heb juist getracht het accent te leggen op inhoudelijke analytische kritiek op het voorgestelde beleidspakket. In dit opzicht acht ik hun voorstellen tekort schieten. Dat is hen ook te verwijten, want het is op zichzelf gevaarlijk om allerlei illusies te kweken. De boodschap, die bij het grote publiek is overgekomen is immers: 'volledige werkgelegenheid

ligt binnen bereik als de overheid maar een flinke a.t.v. doordrukt! In dit opzicht kan men de oppervlakkige kritiek in de persreacties als een nuttige tegenkracht beschouwen.

Is de werkloosheid oplosbaar?

Het zou niet fair zijn om te volstaan met kritiek op een ander en zelf met de mond dicht te spreken. Trouwens, vanuit de CDA-kring zou men meer suggesties mogen verwachten. Vandaar de rest van deze bijdrage. Te beginnen met de vraag: Is de werkloosheid oplosbaar? Of, wat nader gepreciseerd: Is de huidige werkloosheid met meer dan 800.000 geregistreerde werklozen *plus* de binnen en buiten bedrijven verborgen werkloosheid *minus* de (bijvoorbeeld in het zwarte circuit) verborgen werkgelegenheid ophefbaar binnen de eerstkomende tien jaar (d.w.z. de periode waarin nog een duidelijke netto aangroei van de beroepsbevolking wordt verwacht)?

Ik weet het niet! Het antwoord op deze vraag is immers voor een groot deel afhankelijk van randvoorwaarden. Ik noem er twee. In de *eerste* plaats de internationale economische ontwikkeling. Voor een relatief kleine en open economie als de Nederlandse is de groei-voet van de (dubbel-herwogen) wereldhandel uiterst belangrijk. In de *tweede* plaats hangt het werkgelegenheidsperspectief in vèrgaande mate af van de bereidheid om op allerlei niveaus en plaatsen zich niet langer te verzetten tegen het wijzigen van de zogenaamde verworven rechten. Dit laatste is immers nodig om de werking van de economie aanzienlijk te verbeteren. Valt de eerste factor niet al te zeer tegen, en bestaat de interne bereidheid om creatieve oplossingen na te streven, dan is m.i. een substantiële reductie van de huidige (en verwachte)

werkloosheid te verwezenlijken. Het cijferen met econometrische modellen is dan niet het einde van alle wijsheid, maar kan een nuttige gebruikswaarde hebben, met name om de goede richting te vinden bij de samenstelling van de beleidspakketten.

Als – luidt de volgende vraag – het KRW-pakket te illusionistisch is en te zwaar leunt op overheidsdwang, biedt dan de extrapolatie van het huidige regeringsbeleid een werkbaar alternatief? Ik vrees van *niet*. Het is ontegenzeggelijk de grote verdienste van het kabinet-Lubbers om een begin te hebben gemaakt met de sanering van de publieke financiën. Toch is er ondanks de 'internationale-windmee' per saldo nog weinig gewonnen. Ondanks de vele miljarden bezuinigingen, zijn de totale uitgaven vanuit de collectieve sector weinig gekrompen, is de collectieve druk en het financieringstekort nog groot en de beheersbaarheid van de collectieve sector gering. De stijging is bedwongen, maar is de bocht echt genomen? Is het niet zo, dat dit 'krimpbeleid' aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode opnieuw miljarden aan bezuinigingen zal vergen, en waar moeten die dan wel vandaan komen? Zonder een substantiële vergroting van het aantal te werken uren lijkt mij dit een tamelijk moeizame en uitzichtsloze weg.

Wat dan? Een sterke stimulering van de bestedingen om meer groei af te dwingen? Met de Commissie Economische Deskundigen meen ik, dat dit in de huidige situatie te grote financiële risico's zou impliceren.⁷⁾

Is dan een herverdeling van de werkgelegenheid via een a.t.v.-operatie het laatste alternatief? Ik denk het niet. Uit mijn kritiek op het KRW-rapport is reeds duidelijk geworden, dat er door zo'n algemene en met dwang opgelegde arbeids-

7) Vgl. Commissie Economische Deskundigen, *Conjunctuurbeleid in de jaren tachtig*, SER-rapport 84/13, Den Haag 1984.

tijdverkorting vermoedelijk per saldo veel schade wordt aangericht aan de groei van de economie. Nu is juist groei van de werkgelegenheid nodig.⁸⁾ Een passende a.t.v. is gezien de ernst van de werkloosheid meegenomen, maar mag het hoofdspoor niet onberijdbaar maken. De spits van het beleid moet gericht zijn op groei van het aantal arbeidsuren. Dit laatste betekent minder aangename oplossingen voor de arbeidsinkomens. Hieronder volgen een aantal elementen van zo'n groeizaam beleid.

Werkgelegenheidsgroei

Met behulp van welke middelen zou de werkgelegenheid zelf weer tot groei gebracht kunnen worden? Ik vind dat Nederland een aantal punten zou kunnen leren van de zogenaamde richting der 'supply-siders'; ideeën die men ook kan aantreffen bij economen als Heertje, Van Duyn en Ritzen (!).

Allereerst is het hard nodig de werking van de markten te verbeteren met inbegrip van de individuele stimulansen. Allerlei institutionele starheden moeten bestreden worden. Dit geldt vele markten, niet alleen de arbeidsmarkt, de huurmarkt of de pachtmarkt. Mensen moeten weten waarvoor zij zich inspannen en dienen meer dan tot nu toe bereid te zijn om risico's te aanvaarden. Dit geldt ook het 'management' van onderdelen van de kwartaire sector (budgetfinanciering e.d.). Dit betekent een groter accent op de allocatieve functie van de loonverschillen op de arbeidsmarkt. In het verlengde hiervan is nodig een nadruk op differentiatie in de loonvorming en een grotere variabiliteit en flexibiliteit ook binnen elke c.a.o.! Om de inkomensverschillen (vóór belasting) niet onnodig groot te maken (overigens kan dit ook betekenen een herstel van de status van

de industriële technische arbeid ten opzichte van de functies van het algemeen voortgezet onderwijs) dient de arbeidsmobiliteit vergroot te worden, o.a. door aangepaste onderwijssystemen en scholingsvoorlichting (incl. numerus fixus). Ook ontbreekt ons op dit moment voldoende kennis van de diverse segmenten van die grote, heterogene arbeidsmarkt. Een bijkomend voordeel van flexibeler markten is een terugdringing van de kans op werkloosheid ten gevolge van starre prijzen (althans volgens de verklaring van de meest moderne richting: het onevenwichtigheidsdenken).

Vervolgens als tweede punt van de aanbodseconomisten een pleidooi voor de verkleining van het verschil tussen bruto en netto, inzonderheid met betrekking tot de factor arbeid. Hierbij worden drie wegen tegelijk bewandeld: a) verlaging van de lonen, b) verlaging van de sociale premies en c) een verbreding van de premiedruk over de gehele toegevoegde waarde in plaats van alleen de loonsom. Primair is hiermee niet bedoeld een betere concurrentiepositie op de buitenlandse markten, al is dit eventueel meegenomen (de hypothese dat het gehele voordeel vervalt door een stijging van de externe guldenwaarde komt mij erg extreem voor!). Neen, het accent ligt hier op het goedkoper maken van de arbeid in de produktie gericht op de thuismarkt. Slechts op deze wijze kunnen wij meer rendabele arbeidsuren aan werkgelegenheid scheppen, die bovendien redelijk aansluiten op het arbeidsaanbod. Aansluitend op dit punt is een andere toedeling van de fiscale lasten en lusten (af-trekken en subsidies). Het streven moet zijn gericht op een bevordering van groei en werkgelegenheid. In dit verband is te denken aan minder lasten op diensten en een bevordering van het risico-dragende

8) Dit betekent geen ongeremd pleidooi voor economische (bruto) groei; op grond van de tijdige zorg voor milieu en eindige grondstoffen zal het accent moeten liggen op een grotere inschakeling van de factor arbeid in het activiteitenproces.

vermogen. Minder behoefte is er zo langzamerhand aan een algemene subsidie (WIR basistoelage) op kapitaalgoederen; wel is het nodig een stimulans van vernieuwingen (bijvoorbeeld de subsidieregeling innovatie-stimulering (INSTIR).

Tenslotte nog enkele opmerkingen over drie zaken, namelijk sociale zekerheid, de aanvullende a.t.v. en de randvoorwaarden voor het beleid.

Op het terrein van de sociale zekerheid (inclusief de pensioenen) acht ik het standpunt van Douben werkbaar. Hierin is er een algemene 'volks'-verzekering op basisniveau (eventueel variërend qua toepassingsgebied). Daarnaast zijn er aanvullende groepsregelingen (sector, bedrijfstak, grote bedrijven) resp. individuele bij-verzekeringen. De filosofie van deze opzet is tweërlei: enerzijds wordt overconsumptie teruggedrongen, anderzijds wordt een echt minimum gegarandeerd. Dit brengt mij op het punt van de inkomens. In algemene zin zullen er grotere inkomensverschillen optreden. Ik denk dat dit de prijs die is betaald moet worden voor een echte bestrijding van de werkloosheid. Een speciaal probleem vormen in dit opzicht de sociale minima. Een vangnet is nodig (en in ons land op een mondiaal relatief hoog peil) en dient rekening te houden met de behoeften van de leefeenheid (draagkrachtbeginsel). Dit is een sociale rechtvaardigheid, en dient daarom niet gekoppeld te zijn aan economische grootheden als loonniveaus. Ik denk dat de minimumlonen naar beneden zullen moeten, en zeker de minimumjeugdlonen. Als hierdoor het bestaansminimum in een leefeenheid wordt onderschreden, liggen toeslagen voor de hand. Onvermijdelijk is dan een *controleerbare* regeling (net zo goed als een algemene bestrijding van het zwarte circuit). Een beroep op 'privacy' is maar al te vaak een rationalisatie van te verbergen eigen belang. Hierbij dient men

onderscheid te maken tussen toeslagen op te lage arbeidsinkomens (via loonkostensubsidies aan de bedrijven) en op overige inkomens (via toeslagen voor afhankelijken). Een handhaving van de zogenaamde netto-netto koppelingen is kwestieus. Liever legde men een relatie met een ontwikkeling van het nationaal inkomen per inkomenstrekker (na aftrek van bepaalde correcties) in plaats van een koppeling aan de gemiddelde regelingslonen.

Vervolgens de arbeidstijdverkorting. Dit kan een aanvullende strategie zijn, met name voor die segmenten waarbij een verlenging van de bedrijfstijd mogelijk is, waarbij grote aantallen beschikbare werklozen zijn en waarbij ruimte voor differentiatie is. Vermeden moeten worden onnutte vormen van a.t.v. (zoals roostervrije dagen e.d.) en stijgende arbeidskosten per mens-uur. Ook kleine(re) bedrijven dient men zoveel mogelijk vrij te stellen van a.t.v.. Omdat op deze wijze te weinig stimulansen zouden uitgaan op een vrijwillige a.t.v. (al kunnen vakbonden dit in de c.a.o.-onderhandelingen krachtig nastreven; het betekent immers behoud van leden!), kan men denken in termen van gedifferentieerde sociale premies ten gunste van bedrijfstakken die effectief meer mensen tegen de geldende loonvoeten inschakelen. Ook een grotere flexibiliteit in de inzetbare uren kan deze soort van gedifferentieerde a.t.v. bevorderen (immers pieken worden gladgestreken en overwerk wordt gereduceerd).

Indien deze vormen van arbeidstijdverkorting onvoldoende soelaas geven, zal men als alternatief moeten overgaan tot een beperking van het effectieve arbeidsaanbod. De vervroegde uitstroom (flexibele pensionering) kan uitgebreid worden tot een algemene reductie van de werktijd naarmate men ouder wordt (per c.a.o. te regelen) en een beperkte werk-

tijd voor de nieuwe intreders (jongeren na hun opleiding).

Tenslotte nog iets over de randvoorwaarden, waarmee men rekening moet houden wil het groeiende werkgelegenheidsbeleid niet ondermijnd worden. Weinig zorg koester ik ten aanzien van het buitenland (als de internationale conjunctuur redelijk op koers blijft), wanneer men komt tot een daling van de arbeidskosten per uur en de innovatie-stimulansen goed uitbuit. Meer zorg bestaat er over het bewaren van evenwicht in de bestedingskringloop. Gewaakt moet worden tegen een deflatoire neerwaartse doorbreking van de kringloop. In de aankomende jaren van dit beleid zijn vermoedelijk extra belastingverlagingen niet te vermijden. Een stabilisering van het financieringstekort acht ik acceptabel mits de uitgaven van de collectieve sector echt in de hand worden gehouden. In dit verband is een uiterst terughoudend salarisbeleid noodzakelijk ten opzichte van ambtenaren en trendvolgers.

Een tweede reële randvoorwaarde is het in stand houden van een bevredigend niveau van de vermogensrendementen (zeker zolang de rentevoet internationaal hoog blijft). Dit laatste vergt niet alleen in stand houden van de koopkrachtingloop op een niveau passend bij de groei van de produktie, maar eveneens in de hand houden van de lonen in de sterke bedrijfstakken. Mocht een sociaal convenant inderdaad niet te bereiken zijn (en in de eerste jaren lijkt dit welhaast onmogelijk gezien de houding van de vakbonden en de tegengestelde belangen), dan wordt er van de sterke bedrijven een groot weerstandsvermogen gevraagd. Men zal een stakingsdreiging niet uit de weg (van de minste weerstand) moeten gaan. Daarnaast kan men in verdergaande mate gebruik maken van bijvoorbeeld vermogensaanwasdeling via aandelen. Ook een grotere participatie

van de werknemers in de ondernemingen is vruchtbaarder dan het afkopen met geld.

Slotconclusie

In dit besprekingsartikel van het rapport van Van Kemenade, Ritzen en Wöltgens trek ik als conclusie dat het door hen voorgestelde beleidspakket niet alleen onopgeloste tegenstellingen bevat op het niveau van de economische orde. Ook de effectiviteit van hun voorgestelde maatregelen zal geringer zijn dan uit de becijferingen blijkt. De oorzaak hiervan ligt niet alleen in de te mooie veronderstellingen achter het gebruikte Rasmus-I model maar ook doordat in de realiteit mede door hun a. t. v. -operatie optredende spanningen op de krappe segmenten van de arbeidsmarkt zullen leiden tot loonimpulsen, die zelfs niet met een grote mate van overheidsdwang voldoende ingeperkt zullen kunnen worden. Met andere woorden: het realisme in de PvdA lijkt te groeien, al is er sprake van een *vertraagde* aanpassing aan de feiten. Hierdoor neemt men nog te gemakkelijk een toevlucht tot een 'magisch' realisme, waarin de wensen de feiten kunnen dwingen! Er is wel een alternatief denkbaar. Een groeizaam beleid dient aan te grijpen op een intensievere inschakeling van de factor arbeid door middel van lagere arbeidskosten per uur. De effecten zullen langzamer rijpen, terwijl ook diverse ingrijpende institutionele veranderingen onvermijdelijk zijn. Maar elke echte oplossing kent een prijs!

