

# De Nederlandse overleconomie presteert beter

Waarom in Nederland de lonen gematigder zijn en de banengroei hoger is

Jelle Visser en Joris Van Ruysseveldt

*Socioloog aan de Universiteit van Amsterdam en socioloog aan de Open Universiteit Heerlen*

**In de Nederlandse collectieve onderhandelingen kent werkgelegenheid sinds 1982 een hoge prioriteit. Toen reeds toonden de Nederlandse vakbonden zich bereid een koers van loonmatiging aan te houden. Toen reeds aanvaardden de Nederlandse werkgeversorganisaties de van hen verlangde tegenprestatie: arbeidsduurverkorting en het scheppen van extra banen. Op deze wijze hebben de sociale partners bijgedragen tot het nu internationaal geroemde Nederlandse werkgelegenheidswonder.**

Diegenen die stellen dat goede werkgelegenheidsprestaties alleen gerealiseerd kunnen worden door deregulering of de ontmanteling van het collectieve onderhandelingsstelsel en mechanismen als het minimumloon hebben ongelijk. Nederland toont aan dat een overleconomie naar 'Rijnlands model' in staat is tot voorbeeldige werkgelegenheidsprestaties en tot bevordering van de concurrentiekracht. Nederland toont ook nog iets anders aan. Een goed functionerende overleconomie vraagt van de sociale partners het uiterste: een kritische discussie en bezinning van de eigen positie en prioriteiten; een voortdurende bereidheid om de instellingen aan te passen aan de veranderende omstandigheden en een hardnekkig blijven vasthouden aan de meest nastrevenswaardige doelen: bevordering van de werkgelegenheid zonder het bereikte sociale beschermingsniveau in gevaar te brengen.

**Van 'Dutch disease' naar Europees voorbeeldland**  
Nederland wordt de laatste jaren in Europees en internationaal verband steeds vaker genoemd

als een voorbeeldland op het vlak van het sociaal-economisch beleid. In tegenstelling tot verschillende andere EU- en OESO-landen lijkt Nederland er in te slagen zijn sociaal-economische instituties en sociale voorzieningen aan te passen aan veranderende omstandigheden, zoals scherpere concurrentie op wereldschaal, de eisen van de Europese Eenheidsakte (1987) en de convergentiecriteria van de Economische en Monetaire Unie (EMU), zonder omvangrijke sociale onrust uit te lokken (zoals in Frankrijk, België en Duitsland) en zonder toenemende sociale ongelijkheid of armoede te veroorzaken of de sociale cohesie te verzwakken (zoals in Groot-Brittannië).

Bij de presentatie van de begroting voor 1997 kon het paarse kabinet onomwonden stellen dat het goed gaat met de economie, de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën. Het financieringstekort daalt in 1997 naar 2,2% van het bruto binnenlands product (bhp) en de staatsschuld

Om technische redenen is de bibliografie bij dit artikel niet opgenomen. Ze is echter op eenvoudig schriftelijk verzoek te verkrijgen bij de auteur, Open Universiteit, Sociale Wetenschappen, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, Nederland.

gaat met 2,5% omlaag naar 76,2% van het bbp. Met deze cijfers moet Nederland zich zonder problemen kunnen kwalificeren voor toetreding tot de EMU. In 1996 wordt de economische groei geraamd op 2,5% en in 1997 op 2,75%, telkens boven het Europese gemiddelde. Op het vlak van de werkgelegenheid zijn de resultaten dermate gunstig dat euforisch gewaagd wordt van een 'Nederlands werkgelegenheidswonder': terwijl in de Europese Unie de gemiddelde werkloosheid (voor de 15 lidstaten) in 1997 op 11% wordt geraamd, wordt voor Nederland een percentage van 5,25 verwacht. Indien dat werkelijkheid wordt, dan wordt het laagste werkloosheidscijfer sinds 1979 bereikt. Volgend jaar worden waarschijnlijk de 350.000 bijkomende banen gehaald waarnaar het kabinet bij haar aantreden in 1996 streefde (een doelstelling waarvan aanvankelijk werd gehoopt dat zij pas in 1998 zou kunnen worden gerealiseerd). Het aantal uitkerings-trekkers daalt sneller dan verwacht. De langdurige werkloosheid neemt iets af. De koopkracht voor alle inkomensgroepen blijft grotendeels onaangetast.

Deze prestaties hebben vanzelfsprekend de belangstelling van andere EU- en OESO-landen gewekt. *Le Monde* had het recentelijk over "le modèle hollandais" en *Le Nouvel Observateur* kopt "le bonheur est dans les tulipes". De president van de Bundesbank, Tietmeyer, prijst het Nederlandse sociaal-economisch beleid tijdens een bijeenkomst van internationale bankiers in Basel en de Duitse kanselier, Helmut Kohl, stelt in de Bundestag dat vooral de Nederlandse vakbeweging, de loonmatiging en de bereidheid om deeltijds te werken zijn eigen landgenoten tot voorbeeld kan strekken. Het gezaghebbende *Institut der deutschen Wirtschaft* spreekt van de grote kleine buur en zelfs de altijd kritische *Economist* vraagt zich af of er misschien toch wat in de Nederlandse aanpak, gebaseerd op een mengsel van daadkracht en consensus, zit. Ook bij een deel van de Belgische en Vlaamse beleidsverantwoordelijken groeit de overtuiging dat Nederland als een 'model' kan worden beschouwd. Zo gaf de Vlaamse minister van economie, Eric Van Rompuy, te kennen dat "Vlaanderen zich moet spiegelen aan Nederland". En ook de federale

minister van tewerkstelling en arbeid, Miet Smet, stelt Nederland ten voorbeeld, zij het niet in alles (zie verder). De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven stelde begin 1996 vast dat de conjuncturele inzinking, het dalende consumentenvertrouwen en de oplopende werkloosheid grotendeels aan Nederland voorbij zijn gegaan. Ter verklaring wees de CRB naar het Nederlandse overheidsbeleid dat gericht is op verlaging van de werkgeverslasten en het aanmoedigen van het ondernemerschap. En de Belgische kredietbank roept aan de vooravond van een nieuwe, inmiddels mislukte poging om in België voor de komende twee jaren een centraal loon- en werkgelegenheidsakkoord te bereiken op om toch vooral het Nederlandse voorbeeld van loonmatiging te volgen [1].

Het kan verkeren. Nog maar tien jaar geleden meende Therborn, met een verwijzing naar de dramatische werkloosheidscijfers, dat Nederland "het meest eclatante internationale voorbeeld van falend werkgelegenheidsbeleid" in de OESO was (Therborn 1986). Zweden, Therborn's thuisland en voorbeeld, dat het werkloosheidscijfer tussen 1970 en 1990 steeds onder de 3% hield, kampt nu met 12% werkloosheid. 'Dutch disease' is een begrip over hoe het niet moet en door economen nog maar net in hun tekstboeken opgenomen [2]. De vragen die wij in dit artikel willen beantwoorden liggen na deze introductie voor de hand: hoe kan het recente succes van het Nederlandse beleid verklaard worden? Welke beleidsaanpassingen liggen daaraan ten grondslag? Waardoor werden deze aanpassingen mogelijk? Kan er inderdaad van een 'Nederlands model' worden gesproken en indien ja, waarin verschilt het van vroeger? Of is er sprake van historische continuïteit en waren de lange jaren zeventig (van het midden van de jaren zestig tot 1982) de uitzondering? Waarin verschilt Nederland van de andere Rijnlanden en in hoeverre is er sprake van een eigen dynamiek? Al deze vragen komen in het tweede deel van het artikel aan de orde, nadat we in het eerste deel een korte beschrijving van de actuele sociaal-economische ontwikkelingen presenteren, met het accent op de arbeidsmarkt. We zullen daarin benadrukken dat het 'Nederlandse werkgelegenheidswonder' geen

Tabel I

Werkgelegenheid, werkloosheid, arbeidsparticipatie en tijdelijke arbeid in Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, de Verenigde Staten, Japan, de EU en de OECD

	EU	NI	B	D	Fr	VS	Jap	OECD
werkgelegenheid [a] - jaarlijkse verandering in %								
1983-1993, gemiddelde	0,4	1,8	0,5	0,7	0,1	1,8	1,2	1,1
1994	-0,3	-0,1	-0,7	-0,7	0,3	2,3	0,1	0,9
1995	0,6	1,5	0,4	-0,2	1,1	1,6	0,1	1,0
1996 (OECD-voorspelling)	0,0	1,2	-0,1	-0,9	-0,3	1,1	0,1	0,6
1997 (OECD-voorspelling)	0,5	1,2	0,3	0,2	0,2	1,1	0,4	0,9
werkloosheid [a]								
1983-1993, gemiddelde	9,5	7,7	11,2	7,5	9,9	6,8	2,5	7,3
1994	11,6	7,6	13,1	9,6	12,3	6,1	2,9	7,9
1995	11,2	7,1	13,0	9,4	11,6	5,6	3,1	7,6
1996 (OECD-voorspelling)	11,4	7,0	13,2	10,3	12,1	5,5	3,3	7,7
1997 (OECD-voorspelling)	11,3	6,9	13,0	10,4	12,2	5,6	3,2	7,6
aandeel van langdurig werklozen, in %, 1995 [b]								
	-	52,3	52,9	40,3	-	12,2	17,5	-
netto-arbeidsparticipatie [c]								
totaal, in uren, 1983	-	44	-	60	-	66	83	-
totaal, in uren, 1994	-	50	-	55	-	72	79	-
totaal, in personen, 1983	-	52	55	62	-	66	71	-
totaal, in personen, 1994	-	64	56	63	-	73	74	-
vrouwen, in personen, 1983	-	35	40	48	-	56	56	-
vrouwen, in personen, 1994	-	51	46	55	-	66	60	-
tijdelijke arbeid, in % [a]								
totaal, 1983	-	5,8	5,4	10,0	3,3	-	10,3	-
totaal, 1994	-	10,9	5,1	10,3	11,0	2,2	10,4	-
mannen, 1983	-	4,1	3,8	9,0	3,3	-	5,3	-
mannen, 1994	-	7,9	3,5	9,8	9,7	2,0	5,4	-
vrouwen, 1983	-	9,3	8,5	11,5	3,4	-	19,5	-
vrouwen, 1994	-	15,0	7,5	11,0	12,4	2,4	18,3	-

[a] Bron: OECD, Employment Outlook 1996, Paris, July, 1996.

[b] Langdurige werkloosheid = langer dan 1 jaar. Bron: OECD, Quarterly Labour Force Statistics, Paris.

[c] Netto-arbeidsparticipatie = werkgelegenheid als % van de bevolking tussen 5 en 64 jaar. Bron: OECD, Employment Outlook 1995, Paris, July 1995.

onverdeeld succes laat zien, maar ook ongunstige ontwikkelingen verbergt.

#### Een 'werkgelegenheidswonder'?

In het meest recente rapport over de Nederlandse economie komt de OESO (1996a) tot een relatief gunstige evaluatie van de stand van de Nederlandse economie. Nederland kent een relatief hoge economische groei: sinds 1989 bedraagt de gemiddelde groei van het bbp 2,5% per jaar, tegenover een gemiddelde groei van 2% in de Europese Unie. De inflatie is gedaald en de loonontwikkeling blijft gematigd: tussen 1983 en 1993 stegen de arbeidskosten per eenheid product in Nederland gemiddeld met 1% tegenover 4% in de Europese Unie en 4,4% in de OESO (1996a) (zie ook tabel 1). Ondanks de harde gulden hebben Nederlandse uitvoerders hun marktaandeelen in het buitenland weten te handhaven en is het surplus op de handelsbalans toegenomen. Na een vertraging in 1994 is de werkgelegenheid (in personen) sinds 1995 weer toegenomen. De gestandaardiseerde werkloosheid is gedaald tot 6,5%, een van de laagste werkloosheidsgraden in de OESO. Daar staat tegenover dat het aantal deeltijdse banen is toegenomen, terwijl het aantal voltijdse banen is afgenomen, zodat de werkgelegenheid in arbeidsjaren stabiel is gebleven. Bovendien is het aantal uitkeringsontvangers naar internationale maatstaven hoog.

Bij het zogenaamde 'werkgelegenheidswonder' moeten enkele kanttekeningen geplaatst worden. Samengevat komen zij hierop neer: tegenover de groei van de werkgelegenheid in personen en de lage (en dalende) werkloosheidsgraad staat een lage participatiegraad en een hoge inactiviteitsgraad ('broad unemployment'). Daarenboven is Nederland, gemeten naar inkomen per hoofd van de bevolking, teruggezet in de kopgroep van rijke landen.

Vanaf 1984 zijn er ongeveer 1 miljoen banen bijgekomen. In 1995 en 1996 wordt de toename van de werkgelegenheid in personen geraamd op meer dan 100.000 per jaar. Deze relatief gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid (een groei van 1,8% per jaar tussen 1983 en 1993) heeft zich maar ten dele vertaald in een verlaging van de werkloosheid. Tussen 1983 en 1993 be-

droeg de gemiddelde werkloosheid in Nederland 7,7%, weliswaar iets hoger dan het OESO-gemiddelde van 7,3%, maar beduidend lager dan het EU-gemiddelde van 9,5% (OESO, 1996a). Dit gemiddelde verbergt overigens significante schommelingen in de loop van de tijd. In 1985 bevond de werkloosheid zich met 12% op een hoogtepunt. In 1994 bedroeg de werkloosheid 7,6% en eind 1995 7,1% [3].

Dat de banengroei niet tot een grotere reductie van de werkloosheid heeft geleid is te wijten aan de toename van het arbeidsaanbod met ongeveer 1% per jaar sinds 1970. Deze relatief hoge toename is het gevolg van de groei van de bevolking tussen 15 en 64 jaar en immigratie, de nog steeds stijgende participatiegraad van vrouwen en de uitstroom uit de WAO (het stelsel voor arbeidsongeschikten) als gevolg van gewijzigd beleid. De meeste banen gaan naar de nieuwe instromers.

De totale groei van het aantal banen verbergt een diffuse ontwikkeling. Tussen 1990 en 1994 is het aantal voltijdse banen met meer dan 110.000 gedaald, terwijl het aantal deeltijdse en flexibele (uitzendarbeid, op- en afroepcontracten) met meer dan 360.000 is toegenomen (CBS 1995). Het aandeel van deeltijdbanen in de totale werkgelegenheid is in Nederland uitzonderlijk hoog en vertoont nog steeds een licht stijgende lijn van 15% in 1975 tot 22% in 1985. Daarna treedt een versnelling op en in 1994 maken deeltijdbanen 35% van alle banen uit [4].

Daarmee is Nederland absolute koploper in de wereld. In Nederland is deeltijdarbeid de vorm van arbeidstijdverkorting geweest, waarmee dus zowel aan de eis van flexibiliteit als loonaanpassing werd voldaan. Overigens is ook de gemiddelde werkweek van voltijdse werknemers korter geworden, van 40 naar 38 uur gemiddeld tussen 1983 en 1987. Inmiddels is de 36 uur door de vakbonden op de agenda gezet en is of wordt dit blijkens recente cao-afspraken de nieuwe arbeidstijd voor één tot anderhalf miljoen werknemers.

Dit alles betekent dat de arbeidsmarktparticipatie veel meer is gestegen in personen dan in uren; het werk is immers over meer mensen en dan vooral tussen mannen en vrouwen, verdeeld.

Nog in 1983 scoorde Nederland na Ierland, Spanje en Italië van alle EU landen het laagste deelnamepercentage van vrouwen. Na een indrukwekkende inhaalrace is de arbeidsmarktparticipatie tussen 1983 en 1994 van 35 op 51% (van alle vrouwen tussen 15 en 64 jaar) gekomen, waarmee Nederland in de buurt van het EU-gemiddelde is gekomen (zie tabel 1). Ook voor mannen is het percentage weer toegenomen (van 66 naar 73%), waarmee de trend uit vorige decennia (langere onderwijsdeelname en uitreden van oudere werknemers) weer is omgebogen. In feite realiseerde Nederland in de periode na 1983 van alle OESO (en dus van alle EU) landen de grootste toename in arbeidsparticipatie als wordt gemeten in personen (van 52 naar 64%). Qua niveau ligt Nederland daarmee nog ruim tien punten achter op de VS en de Scandinavische landen. Wordt de deelname berekend in uren, dan is er nog steeds sprake van een stijging - van 44 naar 50% (gebaseerd op standaard arbeidsjaren van 1.800 uur) - maar veel minder indrukwekkend. Gemiddeld werken deeltijders en voltijders zo'n 400 tot 500 uren minder dan in de VS of Japan. Overigens zijn ze in die uren wel veel productiever.

Het lage participatieniveau, indien gemeten in jaren, wordt door de OESO (1996a) als negatieve uitkomst van het Nederlandse beleid genoemd. Let wel: nog niet zo lang geleden was dit het lage participatieniveau tout court (zie ook het invloedrijke WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit 1990). Dat zou kunnen samengaan met onderbenutting van een arbeidspotentieel dat juist heel hoog geschoold is. Of dit het geval is, wordt echter niet aangegeven: het zou kunnen blijken in tekorten aan geschoolde vakkrachten, restricties op overuren, en loonopdrijving, maar daarvoor ontbreken tot nu toe overtuigende signalen. De OESO laat na uitspraken te doen over de vraag of de enorme stijging van arbeidsparticipatie in personen gerealiseerd had kunnen worden zonder de herverdeling van arbeid en met name de sterke uitbreiding van deeltijdarbeid. Bovendien neemt zij aan dat ook zonder deze herverdeling de loonmating, die wordt gezien als conditio sine qua non voor de werkgelegenheidsgroei, er hoe dan ook zou zijn gekomen. We zullen

verderop zien dat dit niet zo is.

Een tweede en ons inziens groter vraagteken bij het Nederlandse 'werkgelegenheidswonder' is het hoge aandeel van de langdurig werklozen in de totale werkloosheid (ongeveer 50%) en de omvang van wat de OESO de 'brede werkloosheid' noemt. Deze inactiviteitsgraad - dat is het aandeel van de geregistreerde werklozen, inclusief de ouderen en zij die niet beschikbaar zijn voor werk, plus de ontvangers van sociale uitkeringen tussen 15 en 64 jaar, plus de deelnemers aan bijzondere werkgelegenheidsprogramma's in de beroepsbevolking - schoot na 1983 met bijna 10 punten omhoog naar 27-28% en is sindsdien maar heel weinig gedaald tot 24-25%. Zo bedraagt het aantal geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikten, ondanks een lichte daling de afgelopen twee jaren, toch nog bijna 800.000, meer dan 10% van de totale beroepsbevolking. De WAO is het afgelopen decennium door werkgevers en werknemers gebruikt als een alternatief voor werkloosheid, zodat op die wijze een moeilijk te meten verborgen werkloosheid is ontstaan. Een groot deel van hen die na 1983 werkloos werden, is nooit meer aan de slag geraakt. Zelfs in de 'boomjaren' tussen 1987 en 1990, toen jaarlijks zo'n 130.000 extra banen ontstonden, ging slechts 1 op de 10 nieuwe banen naar een uitkeringsgerechtigde. Dit wijst inderdaad op een zeer geringe uitstroom (van Wijnbergen 1995: 35) [5].

Zowel de lage participatiegraad als de hoge inactiviteitsgraad wijzen volgens de OESO (1996a) op belangrijke structurele rigiditeiten in de Nederlandse arbeidsmarkt en de economie in het algemeen. De uitdaging voor de komende jaren bestaat erin meer banen te scheppen, niet alleen om de relatief hoge instroom van nieuwkomers op de arbeidsmarkt op te vangen, maar ook om het huidige niveau van inactiviteit terug te brengen door de bevordering van de uitstroom uit de sociale zekerheid door het 'activeren' van mensen met een uitkering. Banengroei is ook nodig om de huidige onvrijwillige deeltijders de mogelijkheid te bieden over te stappen naar een voltijdse baan. De OESO (1996a) schat het aantal onvrijwillige deeltijders op 22% bij de vrouwen en 16% bij de mannen.

Deze uitdaging vereist volgens de OESO voortzetting van het gevoerde beleid van loonmatiging en lastenverlichting (zie verder) en het opruimen van een aantal institutionele barrières die voor de ondermaatse prestaties van de Nederlandse arbeidsmarkt op het vlak van participatie en inactiviteit verantwoordelijk worden geacht. Daarbij gaat het steeds weer over de volgende instituties: het wettelijk minimumloon en de algemeen verbindend verklaring (die een te hoge loondrempel voor met name laag productief werk in stand zou houden en kleine startende bedrijven kansen onthoudt); de hoge arbeidskosten, in het bijzonder de hoge sociale lastendruk; de hoogte van de uitkeringen (het zogenaamde 'reserveringsloon') zodat werklozen en andere inactieven te weinig aangespoord zouden worden om werk te zoeken ('unemployment trap'); de rigiditeit van de arbeidsmarkt als gevolg van te stringente regelgeving met betrekking tot ontslagbescherming, tijdelijke arbeidsovereenkomsten en de proefperiode; het lage kwalificatieniveau, in het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt; de ondoelmatige (samen)werking van de uitvoeringsorganisaties op het vlak van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid; en de gebrekkige flexibiliteit van en competitie op bepaalde goederen- en dienstenmarkten. In de kader achteraan het artikel staan enkele beleidsmaatregelen samengevat die de paarse coalitie in de periode 1994-1996 in dit verband heeft genomen. Een aantal van de door de OESO genoemde barrières zijn daarmee naar beneden gehaald. In het vervolg van dit artikel gaan we dieper in op de loonmatiging, collectieve onderhandelingen en de algemeen verbindend verklaring, de nieuwe Arbeidstijdenwet en de flexibilisering van de arbeidsmarkt (ontslagbescherming, proefperiode en tijdelijke contracten).

#### **De terugkeer naar loonmatiging**

De pijlers van het sociaal-economische beleid in Nederland zijn: loonmatiging, handhaving van de wisselkoerspariteit met de Duitse mark ('harde gulden'), bezuiniging op de overheidsuitgaven, lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Later komen daar speciale maatregelen ten bate van de onderkant van de arbeidsmarkt bij. Alleen

over de bezuinigingen heeft zich af en toe heftige strijd voorgedaan en over het beleid ten aanzien van de onderkant van de arbeidsmarkt bestaat nog altijd veel twijfel. Over de andere elementen bestaat een opmerkelijke consensus die bij elke 'steen in de vijver' breeduit herbevestigd wordt (de heftige reacties op de kritiek van professor Alfred Kleinknecht op de loonmatiging is daarvan een goed voorbeeld).

Nadat Nederland in 1983 eenmaal, tegen het advies van De Nederlandse Bank, de Duitse mark niet volgde en daarvoor door internationale beleggers gestraft werd met een hogere rente om het geschonden vertrouwen terug te winnen, wordt het door de Bundesbank uitgestippelde beleid feilloos geschaduwd (Kessler 1987: 452; Wellink 1987: 349). In de praktijk heeft Nederland al lang zijn beleidsautonomie aan de Bundesbank afgestaan. Terugdringing van het financieringstekort via een afgesproken 'tjdpad' kreeg in de diverse kabinetten-Lubbers (1982-86; 1986-89; 1989-94) voorrang. De grootste bezuiniging werd behaald door de inkrimping van de ambtenarensalarissen en de sociale uitgaven via de ont koppeling van het verloop van de CAO-lonen en een eenmalige verlaging van 3% in 1983 (De Kam en De Haan 1991: 12). Daarnaast wordt gestreefd naar afslanking van het overheidsapparaat (-2% tijdens Lubbers I), onder meer door privatisering [6].

Minstens zo belangrijk voor de bezuinigingsdoelstelling was de vermindering van de subsidies: van 8,8 miljard in 1982 (2,7% van het nationaal inkomen, exclusief huisvesting en openbaar vervoer) naar 5,6 miljard in 1987 (1,4%) en minder dan 1% in 1990 en daarna. Andeweg (1995: 208) heeft deze operatie als de "verborgen privatisering van een pseudo-private sector" gekenmerkt. Via lastenverlichting wordt een deel van deze gelden weer teruggegeven.

Al deze maatregelen en ingrepen nemen echter niet weg dat loonmatiging als Nederlands voornaamste wapen in de hedendaagse internationale concurrentiestrijd geldt, aldus het Centraal Planbureau [7]. Per eenheid product stegen de arbeidskosten in Nederland tussen 1983 en 1993 met 1% per jaar, wat duidelijk lager is dan de gemiddelde stijging van 4% per jaar in de Europese

Unie als geheel (OESO 1996a). Ondanks een nominale opwaardering van de gulden (en de mark) ten opzichte van de belangrijkste handelspartners van ongeveer 13% sinds 1987, bleef dankzij de loonmatiging de concurrentiepositie (d.w.z. de reële wisselkoers op basis van exportprijzen) op peil, dit in tegenstelling tot Duitsland waar vooral in de jaren negentig sprake was van een sterke kostenstijging die banen heeft gekost (zie tabel 2). Zo bedroeg volgens de OESO de werkgelegenheids groei in personen in de periode 1990-1995 in Nederland 1,6% per jaar en in Duitsland, inclusief de nieuwe deelstaten, 0,2%.

Ook uit een vergelijking tussen de sociaal-economische prestaties van Nederland en België blijkt het belang van loonmatiging. Uit een onderzoek door de studiedienst van de Kredietbank blijkt dat de economische groei in Nederland arbeidsintensiever is. Nederland en België kenden

in de afgelopen kwarteeuw dezelfde economische groei: een toename van het bbp in reële termen met 80% sinds 1970. Toch nam tussen 1983 en 1995 het aantal banen in Nederland toe met 18,4 procent, tegenover slechts 6,1% in België (in arbeidjaren is het verschil nog groter: 19,6% groei in Nederland tegenover 4,6 in België). Dit verschil wordt vooral toegeschreven aan de loonmatiging die in Nederland sedert 1982 is aangehouden, in combinatie met lastenverlichting voor het bedrijfsleven en lagere belastingen voor loontrekkers. Als gevolg daarvan zijn de reële loonkosten in Nederland sinds 1979 nauwelijks gestegen en kon de koopkracht toch enigszins op peil gehouden worden (sinds 1970 stegen de Belgische loonkosten in reële termen met 85%, tegenover iets meer dan 40% in Nederland). Het Nederlandse concurrentievermogen is dan ook nauwelijks verslechterd, ondanks de harde gul-

**Tabel 2**

Arbeidskosten in de industrie, veranderingen 1980-1994 en hoogte in 1994, in DM

	1	2	3	4	5	6	7
NI	31,3	19,8	57,5	DM 34,87	80%	79	89
B	24,3	28,1	59,2	DM 37,35	94%	85	90
D	54,9	30,6	102,4	DM 43,97	82%	100	100
DK	40,9	19,5	68,4	DM 34,41	22%	78	93
GB	61,4	13,4	63,1	DM 22,06	40%	50	106
S	43,9	-6,8	34,1	DM 31,00	70%	71	94
J	144,0	19,8	253,8	DM 36,01	69%	82	81
VSA	59,1	5,8	68,3	DM 27,97	43%	64	99

1 = % verandering in arbeidskosten per gewerkt uur in de nijverheid, 1980-1989, in DM

2 = % verandering in arbeidskosten per gewerkt uur in de nijverheid, 1989-1994, in DM

3 = % verandering in arbeidskosten per gewerkt uur in de nijverheid, 1980-1994, in DM

4 = totale arbeidskosten per gewerkt uur in de nijverheid in 1994, in DM

5 = indirecte arbeidskosten als percentage van directe arbeidskosten

6 = index van totale arbeidskosten per gewerkt uur in de nijverheid (kolom 4), Duitsland = 100

7 = index van totale arbeidskosten per eenheid produkt in de nijverheid (kolom 4), Duitsland = 100

Bronnen: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*, Den Haag, SDU, 1996, tabellen 2.1-2.3; F.J. Link, "Konjunkturschlaglicht. Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich", in: *IW Trends, Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 22 Jg. (2), Keulen, Institut der Deutschen Wirtschaft, 1995; C. Schröder, "Dokumentation. Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1970-1994", in: *IW Trends, Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 22 Jg. (2), Keulen, Institut der Deutschen Wirtschaft, 1995.

den. België heeft daarentegen een concurrentienadeel tegenover Nederland opgebouwd van 10%.

Hoewel de gemiddelde jaarlijkse economische groei in Nederland in de periode 1983-1993 (2,3%) lager was dan in de periode 1970-1980 (2,9%), was de groei van de arbeidsvolume (berekend in uren) in de laatste periode (1,1%) bedeutend hoger dan in de eerste (0,2%). In feite kan men zeggen dat in de jaren na 1983 de voorspellingen van 'jobless growth' zijn geloofstraft. Het lijkt niet gewaagd om een verband met loonmatiging te leggen. In een evaluatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de bereikte loonmatiging op 1,2% per jaar becijferd en de extra baangroei op 265.000, d.w.z. bijna de helft van de 600.000 nieuwe banen tussen 1983 en 1990 geschat (SZW, Rapportage Arbeidsmarkt 1990, Den Haag: SDU, 1990). Loonmatiging lijkt dus positief samen te hangen met banengroei, zowel als we tussen Nederland en de omliggende landen vergelijken, als wanneer we de periode van de jaren zeventig in Nederland vergelijken met de daarop volgende periode van 15 jaar volgehouden loonmatiging. De vraag is nu hoe die volgehouden loonmatiging mogelijk was.

#### **Het Akkoord van Wassenaar**

Het begin van de loonmatiging kan gedateerd worden in het najaar van 1982. Toen sloten, onverwacht, de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties het *Akkoord van Wassenaar*. Hierin erkenden de vakbonden dat rendementsherstel van de bedrijven en dus loonmatiging nodig was voor het herstel van werkgelegenheid. De werkgevers op hun beurt erkenden dat zonder flankerend beleid, lees: arbeidstijdverkorting, herstel van de werkgelegenheid niet spoedig mogelijk was [8]. In de eerste ronde van cao-onderhandelingen na het akkoord verdween in veel gevallen de loonindexering, die sinds de meerjarige Philips-cao in 1965 gemeengoed was geworden maar na het midden van de jaren zeventig een twistappel tussen werkgevers en werknemers was geworden en in 1977 tot een omvangrijk stakingsconflict had geleid (Windmuller et al., 1983: 236). In november 1982 accepteerden de

vakbonden wat ze eerder fel hadden bestreden, soms, zoals in 1979, tegen hun eigen bedrijfstakbonden in: een daling van de reële lonen die maar ten dele wordt goedgeemaakt door een verkorting van de arbeidsduur. Tussen 1983 en 1986 wordt in de meeste bedrijfstakken de gemiddelde werkweek teruggebracht van 40 naar 38 uur, meestal op jaarbasis en vertaald in roostervrije dagen. Herbezetting blijkt zeer moeizaam en onder druk van werkgevers, die geen nieuwe algemene ronde willen, groeiende tegenzin bij de bonden van hoger personeel die kiezen voor meer loon om de volgens hen gestegen werkdruk te compenseren, en verzet bij een deel van de eigen achterban, krijgt na 1986 de eis van verdere arbeidsduurverkorting stilaan ook bij de FNV en CNV bonden een plaats achteraan het eisenpakket (Visser 1989a). Pas vanaf het seizoen 1994-1995 beleeft dit item een come-back, mede onder invloed van de recessie en de doorbraak bij de banken waar na een jaar moeizaam onderhandelen een opzienbarend akkoord voor vier jaar wordt bereikt dat de invoering van een variabele 36-uren werkweek met grotere flexibiliteit in arbeidstijden mogelijk maakt. Vergelijkbare akkoorden volgen bij onder meer het KBB-concern en bij AKZO-Nobel, terwijl Philips elke arbeidsduurverkorting afwijst en bij Unilever en in de metaalindustrie een compromis, met werkgelegenheidsbevorderende maatregelen maar zonder een nieuwe ronde van arbeidstijdverkorting, wordt bereikt.

#### **Een dictaat van de markt?**

Vijftien jaar matigings- en bezuinigingsbeleid en vrijwel geen stakingen, hoe is dit mogelijk [9]? Vooral vanuit vergelijkend perspectief - als we Nederland vergelijken met andere landen, of de jaren tachtig vergelijken met de jaren zeventig - komt de vraag op hoe de omslag van 1982 en vooral de kennelijke bereidheid tot loonmatiging van de Nederlandse vakbeweging kan worden verklaard. Het antwoord zou kunnen luiden: de vakbeweging moest wel; ze stond in 1982 met de rug tegen de muur, had geen keuze en heeft eigenlijk nog steeds geen keuze. Met andere woorden, de ontwikkelingen na 1982 zijn grotendeels of zelfs uitsluitend 'gedicteerd' door de markt. De



implicatie van zo'n conclusie is dat de andere partijen de vakbeweging ook geen tegenprestatie hoeven te bieden. Nochtans hebben die andere partijen wel degelijk tegenprestaties geboden: arbeidsduurverkorting, maar ook institutionele zekerheid (zie verder).

De verklaring dat matiging een opgelegde keuze is geweest en de vakbeweging geen keuze had of heeft, komt er op neer dat de vakbeweging in een land als Nederland en in het licht van globalisering en Europese integratie (EMU) in feite geen beleidsautonomie meer heeft. Maar dit miskent de mogelijkheid van de vakbeweging om het beleid te dwarsbomen. Een verzwakte vakbeweging mag het wel moeilijker hebben haar eigen doelen te realiseren, maar zelfs dan beschikt zij nog altijd over de mogelijkheid om te verhinderen dat de tegenpartij (hetzij de overheid, hetzij de werkgevers) haar doelen kan bereiken. Tegenwerken kan zelfs een vakbond die zeer weinig leden heeft. De Franse stakingen van december 1995 hebben dit voldoende bewezen [10].

De omslag van 1982 is uit nood geboren. Tussen het eerste kwartaal van 1980 en het eerste kwartaal van 1984 sprong de geregistreerde werkloosheid van 300.000 naar 800.000 personen en was het werkloosheidscijfer ruim boven de 13% gekomen. In dezelfde periode verloren de bonden 200.000 leden (250.000 als we de gepensioneerde leden niet meetellen). Tussen 1979 en 1987 zou hun organisatiegraad terugvallen van 35 naar 25% - het laagste niveau sinds 1929! (Visser 1989b). De grootste verliezen kwamen voor rekening van de marktbonden in industrie, bouw en vervoer, de bonden die in de cao-onderhandelingen de toon moeten aangeven. Het lijkt weinig twijfel dat de dramatische toestand de geesten rijp heeft gemaakt voor het Akkoord van Wassenaar en binnen de bonden het laatste verzet tegen loonmatiging heeft gebroken [11]. Eind 1979 had de achterban nog een vergelijkbaar akkoord, waartoe ook de FNV bereid was, vrijdeld. Toenmalig FNV-voorzitter Kok heeft dit later als "verloren tijd" bestempeld. In 1982 zijn 'de lange jaren zeventig' die in sociaal-economisch Nederland eigenlijk in het midden van de jaren zestig beginnen en tot uitdrukking komen in een

gestage machtstoename van de werknemers en hun organisaties (ter Hoeven 1972; Peper 1981), dan toch eindelijk voorbij. De vakbeweging is weer terug bij het matigingsbeleid dat haar optreden in de eerste vijftien jaren na de oorlog kenmerkte en internationaal zowel lof als verwondering opriep (Windmuller 1969).

Toch kan dit niet het hele verhaal zijn. Want waarom gebeurde in Groot-Brittannië, waar werkloosheid en ledenverliezen in dezelfde periode nog dramatischer vormen aannamen, niet hetzelfde en kon de vakbeweging, ondanks afgenomen marktmacht en krachtige politieke tegenwind, grote loonstijgingen realiseren. In geen ander Europees land stegen in deze periode de reële lonen zo sterk als juist in Engeland (zie tabel 2, kolom 1), ondanks de grote stijging van de werkloosheid tot 14%, de zware verliezen in de industrie, afkalving van de vakbeweging (van 53 naar 45% tussen 1979 en 1985, en tot 33% tien jaar later) en de afname van de reikwijdte van de cao (van 70% van de werknemers in 1980 tot 47% tien jaar later) (zie: Visser en Van Ruysseveldt 1996a). We zouden ook naar Spanje kunnen verwijzen, waar ondanks de zeer omvangrijke werkloosheid en de verzwakking van de vakbeweging, na de aanvankelijke opleving die volgde op de dood van Franco en de terugkeer naar een democratische maatschappij, na 1984 geen sociale akkoorden meer worden gesloten, omdat vooral de vakbeweging dwars ligt (Van der Meer 1996).

Kortom, hoge werkloosheid en verzwakking van de vakbeweging zijn geen garanties voor loonmatiging. Het is evenmin aannemelijk dat de blijvend grote omvang van de 'brede werkloosheid' of van de langdurige werklozen de vakbeweging op matigingskoers hebben gehouden. Het kan tenminste niet de enige reden zijn, want andere EU-landen kampen ook met dit probleem. Het is onwaarschijnlijk dat langdurig werklozen en uitkeringsontvangers - de echte 'outsiders' op de arbeidsmarkt die ook in de vakbeweging nauwelijks vertegenwoordigd zijn (Klandermans en Visser 1995) - matiging kunnen afdwingen. Dat dit in Nederland wel gebeurde moet dus nog andere redenen hebben.

Evenmin kan met hoge werkloosheid en ver-

zwakking van de vakbeweging de volgehouden bereidheid tot loonmatiging van de Nederlandse vakbeweging in later jaren verklaard worden. Na 1984 daalt de werkloosheid, in werkelijkheid en door opkuis van de kaartenbakken. Tegen het einde van de jaren tachtig, als de economie en de Nederlandse 'job machine' op volle toeren draait en de campagne voor arbeidsduurverkorting in het slop raakt, lijkt de vakbeweging even matigingsmoe. De grootste marktbond, de Industriebond FNV, legt een looneis van 4 procent op tafel waarvan half Nederland schrikt [12].

Maar als even later, onder invloed van de internationale recessie, de werkloosheid weer toeneemt en de media dagelijks berichten over de moeilijkheden bij Philips, Volvo-Nedcar, Daf en vele kleinere bedrijven, keert men snel op zijn schreden terug. In de industrie gaan tussen 1992 en 1994 100.000 banen per jaar verloren, zij het dat een deel van dit verlies het gevolg is van uitbesteding en flexibilisering; deze banen bevinden zich nu in de dienstverlening of keren terug in de vorm van uitzendwerk. Als eind 1992 de centrales gezamenlijk en na dreiging met ingrijpen door de regering besluiten "een klemmend beroep" te doen op de cao-onderhandelaars om een onderhandelingspauze in acht te nemen, halveren de bonden hun eisen van gemiddeld 4 à 5 naar 2 à 2,5% en wordt aan de wens van een nieuwe 'nullijn' terwille van het behoud van werkgelegenheid en grotere arbeidsparticipatie vlot gehoor gegeven. De Industriebond kiest voor de jaren negentig een meerjarenaanpak en houdt de matiging ook vol als de conjunctuur weer aantrekt en de werkgelegenheid weer toeneemt [13].

Uit tabel 2 (kolom 2) kunnen we opmaken dat het grote verschil in loonontwikkeling met de buurlanden België en Duitsland vooral in de periode 1989-1994 ontstaat. Ook in deze periode van hoogconjunctuur nemen de Nederlandse sociale partners in naam van de werkgelegenheid een gematigde loonontwikkeling in acht. In België en Duitsland is de gedachte van 'loon voor werk' in de vakbeweging nog altijd omstreden. In België lijkt dit doel alleen door herhaald overheidsingrijpen bereikt te kunnen worden (en met heel wat frustratie aan vakbonds- en werkne-

merszijde tot gevolg). In Duitsland deed de vakbeweging recent, onder de noemer van een 'bondgenootschap voor werk', het aanbod om de ruimte van productiviteitsstijging niet aan de lonen maar aan extra banen te besteden [14]. Met de feitelijke realisatie van dit bondgenootschap wil het echter niet lukken en het lijkt erop dat in 1996 de arbeidsverhoudingen in Duitsland aan grotere spanningen blootstaan dan lange tijd.

De Nederlandse vakbeweging blijkt in hogere mate bereid tot een ruil tussen een matige loonontwikkeling en hogere banengroei. Dat was ooit anders. Leiding en leden van de Nederlandse vakbeweging onderschreven in de jaren zeventig niet de gedachte dat hogere lonen werk konden wegnemen, en als de leiding dat wel deed kregen ze vaak geen gelijk van hun mondiger geworden leden. Tegenwoordig doen ze dat wel en vinden daarbij gehoor bij hun leden die blijkens opinieonderzoek werk en sociale zekerheid boven loonsverhoging plaatsen. Het is opmerkelijk dat daarin tussen 1991 en 1996 nauwelijks verandering in is gekomen [15].

Hoge werkloosheid en verzwakking van de vakbeweging bieden geen voldoende verklaring voor de volgehouden loonmatiging in Nederland. Er zijn minstens nog andere belangrijke factoren in het geding. Ons inziens zijn dat de opstelling van de Nederlandse vakbeweging (die een grotere bereidheid toont tot een uitruil tussen loonstijging en werkgelegenheidsgroei) en de mogelijkheden tot flexibele coördinatie binnen het huidige Nederlandse overlegstelsel. Beide factoren werken we achtereenvolgens uit.

#### **Flexibele coördinatie als wapen in de concurrentiestrijd**

In een internationaal vergelijkende studie heeft Katzenstein (1985) de mogelijkheid van hechte beleidscoördinatie - waarin partijen zich realiseren dat men alleen kan winnen als de ander ook wint (Hardin 1990) - als het "voordeel van kleine landen" zoals Nederland, Zwitserland, Oostenrijk, Zweden, Noorwegen of Denemarken bestempeld. De sterke afhankelijkheid van de buitenwereld kan zijns inziens leiden tot een gemeenschappelijk beleefd gevoel van kwetsbaarheid dat de basis kan leggen voor het ontstaan

van een 'klassencompromis' en onderschikking van het eigen belang aan het algemene of vaderlandse belang. De lessen van de wereldwijde concurrentie worden sneller geleerd en een aantasting van de exportpositie komt harder aan in een land als Nederland dat voor 50% van zijn bbp van zijn exporten afhankelijk is dan in Duitsland waar dat maar voor 20% geldt. De geringe omvang van het land geteld bij de relatief grotere omvang van belangenorganisaties [16] is een tweede reden, naast beleidsconsensus, waardoor het gemakkelijker is gezamenlijk beleid te voeren. De transactiekosten van het onderhandelen en bewaken van akkoorden zullen ceteris paribus lager zijn.

Kortom, kleine landen hebben zowel een sterker belang bij als een grotere mogelijkheid tot interne beleidsafstemming. Zij moeten verhoudingsgewijs meer 'beleidsautonomie' afstaan, maar kunnen daar een grotere mate van onderlinge eensgezindheid en beleidsafstemming tegenoverstellen. FNV-voorzitter Stekelenburg noemt "onze overlegeconomie een kwaliteit die juist een bijdrage levert aan onze concurrentiepositie" (van Bottenburg 1995; 219). Deze in wezen nationalistische kant van het corporatisme vormt de hoofdteuer van het SER-advies over 'convergentie en overlegeconomie' uit 1992. Over Europa en de voordelen van internationale samenwerking lezen we weinig, over de vereniging 'Nederland Vooruit' des te meer.

Dat is wat de lotgevallen van het Nederlandse overlegstelsel ons leren: corporatisme lijkt alleen te werken als de partijen het eens zijn. Corporatisme vergt dat ook de grote ondernemers de 'rare trek' van de overlegeconomie aanvaarden om elkaar halfweg tegemoet te komen en het behoud van 'goed overleg' zelf belangrijker te vinden dan het eigen gelijk. Corporatisme vergt ook dat de vakbeweging bereid is haar beleid af te stemmen op wat door relevante anderen (zoals economische deskundigen of bevriende politici) als algemeen belang gedefinieerd wordt. Daaraan moet de structuur van de vakbeweging meewerken. Looneisen moeten in de werving van leden en de verkiezing van bestuurders een ondergeschikte rol spelen, en vakbonden moeten onderling niet om leden en met looneisen con-

curreren. Aan deze voorwaarde wordt in de Nederlandse vakbeweging, zowel bij FNV als bij CNV bonden voldaan (Van den Toren, 1996). Maar dat hangt natuurlijk van tamelijk subtiële organisatorische en institutionele voorwaarden af. De mogelijkheid die kleinere bonden krijgen om cao's zonder FNV en CNV te sluiten kan daar allicht verandering in brengen.

#### **Gecentraliseerde decentralisatie**

Het Nederlandse overlegstelsel heeft in de loop van de tijd grondige wijzigingen ondergaan. De bekende stelling van Reynaerts (1985) houdt in dat de arbeidsverhoudingen in het begin van de jaren tachtig zijn gekanteld doordat de positie van de vakbeweging was verzwakt, de werkgevers strijdlustiger waren geworden en de overheid zich naar de zijlijn bewoog. De arbeidsverhoudingen "schoven een nieuw tijdvak binnen". In 1982 was de overheid voor het eerst niet meer direct betrokken bij de uitvoering van het centraal akkoord en was het eigen beleid niet afhankelijk gemaakt van het gedrag van de sociale partners. Na 1982 bleven loonmaatregelen uit en begon Nederland aan zijn meest vrije loonpolitiek. Dit wil niet zeggen dat het kabinet geen rol speelt bij de tot standkoming van afspraken over lonen en arbeidsvoorwaarden. Elk jaar vindt via besprekingen in de Stichting van de Arbeid een rondje *attitudinal bargaining* (Walton en Mckersie 1965) plaats, waarbij het standpunt van de sociale partners wordt gemasseerd. Ook heeft de minister niet geheel afgezien van dreigementen: zowel in de aanloop tot het akkoord van Wassenaar als het matigingsakkoord van 1992 speelde dat een rol. Wel is gebleken dat de in 1987 gewijzigde Loonwet uit 1970 een te hot middel is om het 'primaat van de politiek' af te dwingen. Door de werkgevers te dreigen met ingrijpen en de werknemers voor te houden dat men dat juist niet zal doen, kan de overheid nog wel eens iets gedaan krijgen (Van Bottenburg, 1995).

Algemeen wordt het Akkoord van Wassenaar van november 1982 gezien als het begin van de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in Nederland (zie Van Bottenburg, 1995). Nederland bevindt zich nu duidelijk in het midden:

tussen volledige centralisatie en volledige decentralisatie. Deze positie is volgens Calmfors en Driffil (1988) verbonden met de slechtste uitkomst: hoge werkloosheid en/of aanzienlijke inflatie. De Nederlandse loonmatiging is een duidelijke weerlegging van het model. Nederland had juist kennis gemaakt met de nadelen van een te hoog niveau van centralisatie en loonvolgving, waarin onvoldoende rekening werd gehouden met de verscheidenheid in timing en werking van externe schokken per bedrijfstak of onderneming.

Coördinatie neemt nu de plaats in van centralisatie. De Nederlandse ontwikkeling na 1982 is eigenlijk een goed voorbeeld van 'gecentraliseerde decentralisatie' (Due et al, 1994): decentralisatie van bovenaf en onder gedeeltelijk toezicht van enkele belangrijke partijen die hun coördinerend vermogen niet hebben verloren of opgegeven. Men laat de teugels vieren, niet los. Van den Toren (1996) heeft gedocumenteerd dat er tussen de cao's vele horizontale en verticale verbanden bestaan. Vooral aan werknemerszijde vindt veel coördinatie plaats en rapporteren de onderhandelaars aan de coördinatoren van hun bonden die weer overleggen binnen de centrale. Aan werkgeverszijde is dit nu wat minder sterk en is er een geringere controle op de naleving. Maar hier telt dat de Algemene Werkgeversvereniging en de afdeling Arbeidszaken van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, nu gefedereerd met de VNO, bij circa één-derde van alle onderhandelingen zijn betrokken. Dat geldt ook voor een toonaangevende bond als de Industriebond FNV.

Volgens Van den Toren (1996: 211-3) heeft de maatschappelijke oriëntatie "zich genesteld op het mesoniveau" en er is "een cultuur waarbij maatschappelijke ontwikkelingen worden betrokken in het cao-overleg. Dit is het meest zichtbaar in de loonontwikkeling". Men zoekt "balans" tussen het belang van de ondernemingen of sector en het algemeen belang. Coördinatie "gebeurt zowel door specifieke afstemming binnen bonden en vakcentrales als door een breed aan te treffen gevoeligheid voor de macro-economische situatie". Overigens is "loonmatiging meer een (gecoördineerde) reactie op de algemene werk-

loosheidssituatie in Nederland, dan op de specifieke sectorale omstandigheden".

#### **Sleutels voor arbeid**

Nederland wordt geprezen voor zijn macrobeleid maar er blijft nog steeds de noodzaak van een grotere opname van laaggeschoolden en werklozen in de economie. Uit een vergelijkend onderzoek van het ministerie van SZW (1996) naar de werking van de Nederlandse verzorgingsstaat blijkt dat Nederland goed scoort op het vlak van macro-loonflexibiliteit op korte termijn: zowel op het vlak van de nominale elasticiteit (de snelheid waarmee de lonen zich aanpassen aan inflatie), als op het vlak van de reële elasticiteit (de snelheid waarmee de lonen zich aanpassen aan een stijging van de werkloosheid) presteert Nederland even goed als de VS en Japan. Zoals de meeste Europese landen presteert Nederland echter minder goed wat betreft de macro-loonflexibiliteit op lange termijn: de lonen zijn weinig gevoelig voor structurele, langdurige werkloosheid. Het Nederlandse systeem van loonvorming lijkt er aardig in te slagen een toename van de werkloosheid te verhinderen of te beperken, maar het lukt niet goed de gevolgen voor de arbeidsmarkt van de structurele schokken van 1973 en 1980 weg te werken. De OESO dringt er op aan de volgehouden loonmatiging aan te vullen met beleidsmaatregelen die de flexibiliteit van de arbeidsmarkt verhogen door afschaffing van de algemeen verbindend verklaring van cao's (avv), verlaging van het wettelijk minimumloon (WML) en toename van de loonspreiding, in het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De OESO (1996a) stelt bijvoorbeeld vast dat terwijl de vraag naar laaggeschoolde arbeid in verhouding tot geschoolde arbeid in de loop van de jaren tachtig sterk is gedaald, dat niet in de loonverhoudingen tot uiting komt. In de VS zijn de lonen van laaggeschoolden gedaald en de loonwaaier heeft vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt een ruimere spreiding gekregen. Dat zulks in Nederland (en de meeste andere continentaal Europese landen) niet heeft plaatsgevonden, zou te wijten zijn aan de rigide vloer onderaan het loongebouw, die bestaat uit een relatief hoog wettelijk minimumloon, nog

hogere minimumloonschalen in cao's en de algemeen gangbare praktijk van avv van deze cao's.

#### **Het wettelijk minimumloon en de laagste cao-schalen**

Het Nederlandse wettelijk minimumloon is relatief hoog (hoger dan in de VS en Frankrijk, maar lager dan in Denemarken en België): het WML bedraagt momenteel 63% van het gemiddelde loon van een ongeschoolde arbeider in de industrie, in vergelijking met minder dan 40% in de VS. Dit hoge niveau is historisch te verklaren (Roebroek 1995). Het niveau van het WML was berekend op een huishouden: gehuwde vrouwen werden vroeger geacht geen betaald werk te verrichten, zeker niet wanneer er jonge kinderen waren. Inmiddels is de norm verschoven. Het WML is ook een belangrijk anker voor het stelsel van sociale uitkeringen: het minimumniveau van sociale uitkeringen is vastgesteld op 70%. Het WML is tussen 1982 en 1995 stelselmatig verlaagd. Als gevolg daarvan gingen sociale uitkeringen in reële termen met 11% achteruit (Vervaeke 1994) en daalde het bruto-WML van 66% van het gemiddelde bruto-loon in 1984 tot 54% in 1995. Deze ontwikkeling is niet onbelangrijk aangezien momenteel meer dan 1 miljoen werknemers werken tegen een loon van tussen de 67 en 54% van het gemiddelde bruto-loon (OESO, 1996a). Het aantal werknemers dat het WML verdient, is echter stelselmatig gedaald en bedraagt momenteel nog maar 2-3% van alle werknemers met een baan. De laagste loonschalen in cao's liggen (veel) hoger en hebben de afgelopen jaren wél de gemiddelde loonontwikkeling gevolgd. Het 'gat' tussen het WML en de laagste loonschalen in cao's bedraagt gemiddeld 13% (met een uitschieter tot 35% in de bouwsector). Omdat cao's meestal automatisch algemeen verbindend verklaard worden zijn deze laagste cao-loonschalen ook van toepassing op werkgevers die niet zijn aangesloten bij de werkgeversorganisaties die de bedrijfstakcao afsluiten.

Op aandringen van de PvdA is de regering in 1996 overgegaan tot het herstellen van de netto-koppeling van het WML, en dus van de sociale uitkeringen, aan de stijging van de reële lonen. Deze koppeling is echter afhankelijk gemaakt

van de ontwikkeling van de i/a-ratio (het aantal uitkeringstrekkers per 100 werknemers). De netto-koppeling vindt slechts plaats op voorwaarde dat de i/a-ratio minder dan 82,6% bedraagt. In 1996 is deze ratio, voor het eerst na 30 jaren van aangehouden stijging, gedaald tot 80%. Een verdienste van het WML en de netto-koppeling is alvast dat de armoede in Nederland tot de laagste ter wereld behoort, terwijl de VS kampen met het fenomeen van de 'working poor'. Geschat wordt dat in Nederland tussen 4 en 11% van de huishoudens geconfronteerd worden met onzekere levensomstandigheden, en 6% met regelrechte armoede (FNV, 1994).

Overigens kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de veronderstelling dat lagere lonen leiden tot de creatie van laagproductieve banen en de verbetering van de werkgelegenheidskansen van laaggeschoolden. Zo is het WML voor jongeren (16-23 jaar) met 17% gedaald in vergelijking met het WML voor volwassenen. Toch is nauwelijks een verbetering van de werkgelegenheidsvooruitzichten van jongeren vast te stellen (Mot en Teulings, 1990). Uit een recente studie van het SCP (1996) blijkt dat het overheidsbeleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt veel gebruik maakt van financiële prikkels, zoals subsidies en ontheffing van het WML. De effectiviteit van dit beleid is echter betrekkelijk gering doordat wervings- en selectieprocessen aan de werkgeverszijde en zoek- en acceptatiegedrag van werklozen meer door kwalitatieve factoren wordt beïnvloed dan door financiële afwegingen: werklozen zoeken vooral naar aantrekkelijke en in veel mindere mate naar goed betaalde banen, werkgevers zoeken vooral naar goede en niet naar goedkope arbeidskrachten. Werkgevers selecteren vooral op kwaliteit en minder op loonkosten. Scholing is vanuit het perspectief van de individuele werkloze en werkgever een beter instrument, maar het valt te betwijfelen of dergelijk beleid op macro-niveau tot meer banen zal leiden. Het SCP besluit dan ook dat alleen een algehele werkgelegenheidsgroei ertoe kan leiden dat werkgevers minder selectief worden bij werving van personeel. Pas dan zullen kansarme werkzoekenden, zoals langdurig werklozen, laag opgeleiden en allochtonen, weer een reële kans

### De Nederlandse cao-structuur

De Nederlandse cao-structuur is soepeler dan doorgaans wordt voorgesteld. Nederlandse werkgeversorganisaties laten hun leden-ondernemingen vrij een eigen ondernemingscao af te sluiten. De meeste grote concerns zoals Philips, Shell, Unilever en Akzo-Nobel hebben een eigen cao (gemeten naar de aantallen betrokken werknemers zijn die overigens minstens zo belangrijk als bedrijfstakcao's). Momenteel bestaan er zo'n 500-600 ondernemingscao's, van toepassing op 14% van de werknemers, en 200 bedrijfstakcao's, van toepassing op 65% van de werknemers. Het aantal ondernemingscao's neemt toe, in het bijzonder bij nieuwe bedrijven in de dienstensector. Waar een bedrijfstakcao bestaat, gebeurt het zelden dat een werkgever probeert er onderuit te komen. Bedrijfstakcao's blijven overheersen in sectoren waar ze vijftig jaar geleden ingevoerd werden: landbouw, bouw, metaal, drukkerijen, dagbladen, textiel, kleding, leder en schoenen, transport, banken, schoonmaak en catering, grote delen van de distributie en publieke en semi-publieke sectoren als landelijke en lokale overheden, politie, leger, onderwijs en gezondheidszorg. De meeste cao's leggen minimumnormen voor de arbeidsvoorwaarden op. Vaak gaan ondernemingen boven deze normen uit: zo verdienen de laagst-betaalde werknemers in kleine metaalbedrijven 12% meer dan de laagste cao-loonschaal (Korevaar, 1995). De meeste bedrijfstakcao's differentiëren tussen kleine en grote bedrijven. Ongeveer 55% van alle bedrijfstakcao's bevatten mogelijkheden tot dispensatie: onder bepaalde omstandigheden is het ondernemingen in de bedrijfstak toegestaan met hun personeel arbeidsvoorwaarden

krijgen op de reguliere arbeidsmarkt. Is een volgehouden daling van minimumlonen wenselijk? Het antwoord lijkt eerder negatief te moeten zijn. De kosten in termen van toenemende armoede en geringere maatschappelijke cohesie wegen niet goed op tegen de baten. Zo berekende het CPB dat een daling van de minimumlonen met 10% ten hoogste 11.000 nieuwe banen schept.

#### De algemeen verbindend verklaring

Herhaaldelijk is geargumenteed dat de cao-structuur in Nederland en in het bijzonder de praktijk van avv aanleiding heeft gegeven tot een rigide loongebouw en een weinig flexibel systeem van loonvorming. De cao-structuur kenmerkt zich echter door een grotere soepelheid en meer differentiatie dan doorgaans wordt voorgesteld (zie kader). De discussies over minimumlonen en avv zijn sterk met elkaar verstrengeld geraakt. Een verlaging van het WML heeft weinig

beneden de minimumnormen te onderhandelen. Vakbonden stemmen meestal toe als er dringende economische redenen zijn en hebben samen met de werkgeversorganisaties in de Stichting van de Arbeid geadviseerd deze mogelijkheid in alle cao's op te nemen. Zoals gezegd beschikken werkgevers altijd over de mogelijkheid om een eigen ondernemingscao te onderhandelen.

De cao is ook op niet-georganiseerde werknemers van toepassing (wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten van 1927); vandaar de discrepantie tussen de lage organisatiegraad aan vakbondszijde (28%) en de hoge dekkingsgraad van 80% (aandeel van werknemers die werken bij een aangesloten werkgever). Door avv zijn de normatieve bepalingen in de cao ook van toepassing op niet-georganiseerde werkgevers in de bedrijfstak (wet op de algemeen verbindend en onverbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten van 1937). Ongeveer drie vierde van de cao's worden algemeen verbindend verklaard. Op die wijze worden de cao-bepalingen bijkomend van toepassing op ongeveer 400.000 werknemers (10 tot 14% van alle werknemers). De avv is vooral relevant in sectoren met een hoog aandeel van kleine bedrijven, waar werkgevers grote moeite ondervinden om zich te organiseren en collectieve goederen zoals branchegewijze opleidingsvoorzieningen of behoorlijke arbeidsomstandigheden van groot belang zijn, zoals de bouwsector, schoonmaak, kleinhandel en reparatiebedrijven. Tot voor kort was avv een routine-aangelegenheid die automatisch werd toegestaan op verzoek van een of meer onderhandelingspartijen. Het is nog maar uiterst zelden voorgekomen dat een verzoek tot avv werd afgewezen (EIRR, maart 1995)

effect zolang het minimumloonniveau in cao's (veel) hoger ligt. Werkgevers in een sector met een algemeen verbindend verklaarde cao kunnen geen werknemers op het niveau van het WML werven, ook al zijn ze geen lid van de ondertekenende werkgeversorganisaties. De avv werkt in dit opzicht tegengesteld aan het regeringsbeleid en is daardoor flink onder vuur komen te liggen (ook om andere redenen zoals het herstellen in cao's van het WAO-gat). Minister van sociale zaken Melkert heeft de algemeen verbindend verklaring van cao's afhankelijk gesteld van een verlaging van de laagste cao-loonschalen. Melkert wil meer laagbetaalde banen zodat werklozen met lage kwalificaties een gunstiger uitzicht op werk krijgen. Cao's zullen daarom alleen nog algemeen verbindend verklaard worden als de laagste loonschalen zich op of nabij het WML situeren. De sociale partners lijken goed gevolg aan deze voorwaarde te geven. Medio 1996 be-

vatten een derde van de grote cao's loonschalen op of nabij het WML (ofschoon deze loonschalen in een aantal gevallen alleen het eerste jaar na indienstreding van toepassing zijn) (OESO, 1996a). Het ziet er naar uit dat de overheid met de voorwaardelijke toepassing van de avv een machtiger, doeltreffender en preciezer instrument voor de beïnvloeding van de loonvorming in handen heeft dan de Loonwet die buiten periodes van oorlog of economische rampspoed nauwelijks inzetbaar is. Doordat de partijen onderhandelen in "de schaduw van de wet" (Scharpf, 1993), kan de overheid toch weer meesturen.

#### **De arbeidstijdenwet**

De mogelijkheid tot differentiatie en maatwerk, tot flexibele aanpassing van regelgeving aan sector- of bedrijfsspecifieke omstandigheden, en daarmee ook de potentiële variatie in arbeidsvoorwaarden is de laatste jaren toegenomen. Dat zulks niet per se deregulering hoeft te betekenen, maar integendeel ook een nog groter belang voor overleg en onderhandelingen wordt treffend geïllustreerd door de Arbeidstijdenwet. Deze nieuwe wet vervangt vanaf 1 januari 1996 grotendeels de oude Arbeidswet die dateert van 1919.

De nieuwe Arbeidstijdenwet (ATW) schept een algemeen kader voor de arbeidstijden van bijna alle werknemers in de private en openbare sectoren (uitzonderingen zijn de transportsector en de gezondheidszorg). Het was van meet af aan de bedoeling de flexibiliteit te verhogen door bedrijven de mogelijkheid te bieden de arbeidstijden op maat van hun specifieke behoeften te kneden. Grotere flexibiliteit - bijvoorbeeld het verlengen van de bedrijfstijd - zou uiteindelijk ook de werkgelegenheid ten goede komen, zo luidt de redenering. De ATW omvat enerzijds minder restrictieve beperkingen op het vlak van dagelijkse en wekelijkse werktijden, pauzes, rusttijden, overwerk, nachtwerk en weekendwerk. Zo verbodt de oude Arbeidswet het zondagwerk (behalve in bepaalde uitzonderingen). Onder de ATW is zondagwerk nog steeds 'abnormaal', maar het is wel toegestaan als de aard van het werk dat vereist, de werknemer ermee instemt en op voorwaarde dat de werknemer tenminste 4

vrije zondagen heeft in een periode van 13 weken.

Anderzijds realiseert de ATW een grotere flexibiliteit door naast een standaardregeling een overlegregeling te voorzien. Van de normen in de standaardregeling kan bij cao afgeweken worden. De normen voor de arbeidstijden die in een cao zijn vastgelegd moeten zich evenwel situeren binnen de limieten aangegeven in de overlegregeling van de ATW. Zo bedraagt de werkdag in de standaardregeling maximaal 9 uren, maar die kan bij cao verlengd worden tot 10 uren. Volgens de standaardregeling mag de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd over een periode van 13 weken niet meer dan 40 uren bedragen; bij cao kan dat opgetrokken worden tot 45 uren in een periode van 13 weken of tot 50 uren in een periode van 4 weken.

#### **Ontslagbescherming**

De OESO heeft de ontslagbescherming in Nederland meermaals bestempeld als onnodig stringent. Volgens OESO-berekeningen (1996) zouden de ontslagkosten een hogere bijdrage leveren aan het voortbestaan van langdurige werkloosheid dan andere factoren zoals de duur van de werkloosheidsuitkering. De pijlen worden met name gericht op de preventieve ontslagtoets (bij ontslag is voorafgaande toestemming vereist van de directeur van het regionaal arbeidsbureau), de beperkte proefperiode van 2 maanden en de onmogelijkheid tot herhaalde verlenging van tijdelijke contracten.

Mayes en Soteri (1994) komen in een vergelijkend onderzoek echter tot het besluit dat Nederland op het vlak van ontslagbescherming een middenpositie inneemt, na de VS en het Verenigd Koninkrijk, maar vóór Duitsland, Denemarken en België. Bovendien is voor Nederlandse werkgevers ook de gang naar de rechter mogelijk. Zij hebben dat de afgelopen jaren in toenemende mate gedaan en hebben 'vrijwillige' opzegvergoedingen afgesproken (een stijging van 14.000 ontslagzaken in 1992 naar 40.000 in 1994; *NRC-Handelsblad*, 5 mei 1995). Ontslagregelingen krijgen nu meer dan tevoren aandacht, omdat twee andere, frequent gebruikte kanalen voor afvloeiing van werknemers afgesloten zijn,

namelijk de WAO en de vroegtijdige pensionering (beide kanalen werden overigens mee uit publieke middelen gefinancierd). Vandaar de aandacht voor ontslag, maar tevens voor flexibele arbeidscontracten (deeltijds en tijdelijk werk, open afroepcontracten) en uitzendarbeid. De groei van deze laatste soort arbeidsrelaties is mede te wijten aan de hoge mate van ontslagbescherming.

Nederland is een van de landen waar uitzendarbeid het meest verspreid is. Het aantal uren arbeid dat langs uitzendkantoren werd geleverd, is tijdens de laatste tien jaren verdrievoudigd, zodat momenteel 2% van de afhankelijke beroepsbevolking uitzendarbeid presteert (OESO, 1996a). In het eerste kwartaal van 1995 werden 50 miljoen uren uitzendarbeid gepresteerd; dat is het equivalent van 125.000 voltijdse banen. De uitzendkantoren verwachten de komende vijf jaren een verdubbeling van uitzendarbeid.

Door dit succes is de aandacht van overheid en vakbonden voor uitzendarbeid meer dan gewekt. Volgens Ad Melkert, de huidige minister van sociale zaken, zouden in beginsel alle arbeidsverhoudingen tot op zekere hoogte flexibel moeten zijn. Dit is veel wenselijker dan de combinatie van starre, vaste arbeidsverhoudingen met flexibele, marginale arbeidsrelaties die flexibiliteit voor de werkgever op afroep moeten leveren. Flexibiliteit moet in eerste instantie gevonden kunnen worden bij het eigen personeelsbestand en niet bij een steeds dikker wordende schil van losse krachten (CBS, 1996, blz. 36). Diezelfde opstelling van een meer rechtvaardige en gespreide verdeling van 'flexibiliteitsrisico's' is ook terug te vinden in het recente SER-advies *'Flexibiliteit en zekerheid'*; daarin een betere bescherming van uitzendarbeid en flexibele contracten geruimd is tegen een versoepeling van de ontslagbescherming en verlenging van de proefperiode.

#### **Conclusies**

Nederland heeft de afgelopen jaren een succesvol beleid van loonmatiging en bezuiniging gevoerd en op die manier een hogere banengroei en lagere werkloosheid gerealiseerd. In het jongste OESO-rapport over Nederland (OESO, 1996a) kan naast lof voor het Nederlandse ma-

tigingsbeleid - en dus voor de Nederlandse vakbeweging - een aanbeveling voor verdere de-collectivering van de arbeidsverhoudingen en het inkomensbeleid naar Nieuw-Zeelands model worden gelezen. De OESO maakt hier echter een kapitale fout: zij lijkt voortdurend uit te gaan van de premisse dat loonmatiging alleen door 'meer markt' (en dus door deregulering en de-collectivering) gerealiseerd kan worden. Het Nederlandse loonmatigingsbeleid is niet tot stand gekomen ondanks het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen, maar juist mogelijk geworden dankzij een gerevitaliseerde overlegeconomie waarin een hoog coördinatievermogen - in het bijzonder door een 'verantwoordelijke' vakbeweging en door werkgevers(organisaties) die bereid zijn de 'rare trekjes' te aanvaarden - gepaard gaat met een gedecentraliseerde en flexibele onderhandelingsstructuur.

Het is voor iedereen duidelijk dat de Nederlandse overlegeconomie sinds 1982 grondige veranderingen heeft ondergaan en dat ook nu nog voortdurend aan instituties gesleuteld wordt. Zowel op het vlak van lonen (loonmatiging en verlaging van de laagste cao-loonschalen), als op het vlak van de arbeidstijden (deeltijdarbeid, uitzendwerk en ATW) hebben de vakbonden zich de laatste 15 jaren met heel wat soepelheid opgesteld. De lijn van 'voorwaartse verdediging van de Nederlandse vakbeweging' valt ook af te lezen uit het genoemde SER-advies 'Flexibiliteit en zekerheid'. Men zou kunnen stellen dat Nederlandse vakbeweging ervoor gekozen heeft zoveel flexibiliteit te accepteren als noodzakelijk is voor het behoud en de verdediging van wat zij als het meest essentiële beschouwt: institutionele mechanismen zoals het minimumloon, de koppeling van sociale uitkeringen aan de reële loonontwikkeling, de collectieve arbeidsovereenkomst en de algemeen verbindend verklaring, waardoor *Schmutzkonkurrenz* (concurrentie op basis van minderwaardige arbeidsvoorwaarden) en een dreigende twee- of driedeling van de samenleving kan verhinderd worden. De afschaffing van avv en minimumloon leidt immers onvermijdelijk tot loonconcurrentie en -onderbieding en - zoals de ontwikkelingen in Groot-Brittannië in de jaren tachtig aantonen (Van Ruyssveldt en Visser,



1996) - tot het onder druk komen van cao en werkgeversorganisaties. Loonmatiging en maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid (en andere goede doelen) worden in dat geval niet langer realiseerbaar. Er valt dan integendeel een strijd om erkenning van vakbonden op ondernemingsniveau en om het behoud van het bereikte arbeidsvoorwaardenniveau te verwachten.

Bij dit alles passen tot slot nog enkele belangrijke kritische kanttekeningen. Ten eerste, is het de vraag of de vakbonden hun 'lijn van voorwaartse verdediging' zullen volhouden. In de afgelopen jaren hebben zij de bereidheid tot loonmatiging niet steeds afhankelijk gemaakt van directe tegenprestaties zoals invoering van de 36-uur of een bepaalde hoeveelheid extra banen. Het herstel van de koppeling en de directe relatie die nu via de *i/a* ratio gelegd wordt tussen de loonontwikkeling, de werkgelegenheid en vermindering van het aantal mensen dat aangewezen is op uitkeringen, zou wel eens een heel belangrijk beleidsinstrument kunnen zijn. Daarnaast is ook voortgang bij de arbeidsduurverkorting van belang. Onder de leuze *'tijd en geld eerlijk delen'* dringt de Industriebond FNV aan op verdere arbeidsduurverkorting naast loonmatiging en andere werkgelegenheidsbevorderende maatregelen. De bond stelt voor dit beleid ook in 1997 te continueren, ondanks de tegenwerking bij Philips en het zwakke resultaat in de metaalindustrie. Voor 1997 vraagt de bond naast maximaal 1% loonsverhoging boven de inflatie, arbeidsduurverkorting, aanvulling van de uitkering bij ziekte tot 100% van het loon, maatregelen voor zekerstelling van flexibele vervroegde pensionering, verbetering van rechten voor flexibele werknemers en faciliteiten voor kaderwerk [17].

Ten tweede is voortzetting van het beleid ook afhankelijk van het gevoel van 'fairness' of 'eerlijk delen'. Anders gezegd, men moet niet alleen de uitkomst van het beleid kunnen onderschrijven, maar ook het idee hebben dat anderen er eveneens een veer voor hebben gelaten. De eigen medewerking is gebaseerd op het vertrouwen dat de ander dat ook doet, of zich tenminste zoveel mogelijk inspant (Levi, 1990). Niemand houdt er immers van om als sukkel te boek te staan. Het vermoeden dat belastingen alleen voor

de dommen zijn, is het begin van bederf. Daarom is bijvoorbeeld het onderonsje tussen Philips en de Unie/VHP coalitie zo ondernemend. Meer in het algemeen lijkt dit te wijzen op een van de zwakke plekken in het herlevend corporatisme van de BV Nederland: grote multinationale ondernemingen als Philips hebben steeds minder reden om zich met de Nederlandse zaak te identificeren.

Ten derde hebben Nederlandse bedrijven met het beleid van volgehouden loonmatiging weliswaar een voorsprong op de directe concurrentie verworven en konden meer banen geschapen worden. Andere landen zullen echter volgen en de vraag is of de Nederlandse voorsprong zal worden behouden. Dat zal onder meer afhangen van de wijze waarop de opgebouwde voorsprong wordt benut. De vraag rijst immers of de ingeslagen weg van loonmatiging en bezuiniging niet al te zeer een pad-afhankelijkheid heeft geschapen. Men concurreert meer op prijs dan op kwaliteit of hoogwaardige technologie en zal daar nu mee door moeten gaan om zijn voorsprong te behouden. Het lijkt erop dat vele Nederlandse bedrijfstakken in vergelijking met Duitsland in sterkere mate op prijzen concurreren. Als dit gevaar wordt gesignaleerd, dan blijkt hoezeer loonmatiging de ideologische reflex is geworden. "Er is nauwelijks een onderwerp waarover in de nationale politiek en tussen de sociale partners meer overeenstemming bestaat dan over de heilzame werking van loonmatiging voor de Nederlandse economie", aldus een hoofdartikel in *ESB* uit 1991 in antwoord op kritiek uit de hoek van het Internationale Monetair Fonds dat de Nederlandse strategie het risico van verarming inhoudt [18]. Ook de Belgische minister van tewerkstelling en arbeid, mevrouw Miet Smet, beklemtoont in het eerder geciteerde interview met *De Standaard* dat Nederland successen heeft geboekt dankzij een beleid van loonkostenverlaging en -beheersing. Zij wijst terzelfdertijd op de keerzijde: "zij hebben ingeteerd op de vernieuwing van hun productieapparaat. De Belgische industrie heeft de afgelopen jaren wel het productieapparaat vernieuwd, maar ten koste van de werkgelegenheid. Na die periode van bedrijfsrationalisaties moet nu alles op meer banen gezet worden".

Op de begroting van 1995 en 1996 is er ruimte voor lastenverlichting gemaakt om de groei van de werkgelegenheid te stimuleren. In 1996 gaat het om een bedrag van 3,4 miljard gulden en komt de lastenverlichting geheel ten goede aan de werkgevers. Een deel daarvan wordt ingezet voor een algemene loonkostenverlaging, een deel is specifiek gericht op een verlaging van de loonkosten in het onderste deel van de arbeidsmarkt. Zo worden de loonkosten voor een werknemer met een loon tot 115% van het wettelijk minimumloon met ongeveer 4,5% (1500-1550 gulden) verlaagd. Bovendien ontvangt de werkgever die een langdurig werkloze in dienst neemt voor een loon van ten hoogste 130% van het wettelijk minimumloon, een korting op de sociale premies van 4500 gulden voor een periode van ten hoogste 4 jaar. De combinatie van beide maatregelen houdt in dat de werkgever voor een langdurig werkloze die op het wettelijk minimumloon worden aangeworven geen sociale premie moet betalen; de loonkosten zijn dan gelijk aan het bruto-loon.

Omdat de regering vreest dat deze lastenverlaging niet volstaat om langdurig werklozen terug aan het werk te helpen worden tegen 1998 40.000 bijkomende banen in de collectieve sector gesubsidieerd. Het gaat om blijvende, volledig gefinancierde banen van 32 uur waarvan de helft in de zorgsector en de andere helft op het gebied van openbare veiligheid, kinderopvang, monumentenzorg en milieubescherming. Daarnaast worden in de marktsector experimenten opgezet waardoor de komende twee jaar ongeveer 20.000 banen voor langdurig werklozen tot stand zullen worden gebracht met de inzet van uitkeringsgelden. Deze banen van 32 uur tegen maximaal 120% van het wettelijk minimumloon hebben geen permanent karakter. Tenslotte worden er nog experimenten opgezet waarbij uitkeringsgelden worden ingezet om de instroom van langdurig werklozen op reguliere arbeidsplaatsen te bevorderen. De werkgever betaalt een deel van de loonkosten. Gedurende twee jaar loopt dit werkgeversdeel verder op terwijl het uitkeringsdeel afneemt.

Op het vlak van de sociale zekerheid streeft de regering naar beheersing van de SZ-uitgaven en, daarmee samenhangend, een vermindering van de lastendruk door het voeren van een volumebeleid. Het volumebeleid is gericht op de vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden door het bevorderen van de uitstroom uit de SZ en het voorkomen van 'onterechte' instroom, onder meer door de toegang tot de SZ selectiever te maken en aan strengere criteria en voorwaarden te koppelen. Zo hebben

bijvoorbeeld de wet *Terugdringing ziekteverzuim* en de wet *Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen* geleid tot een daling van het ziekteverzuim en een daling van het arbeidsongeschiktheidsvolume (voor het eerst sinds de invoering van de wao). Verder worden aan het recht op een uitkering op de individuele situatie gerichte voorwaarden en plichten verbonden om een spoedige terugkeer in het arbeidsproces te bevorderen. In maart 1996 is een nieuwe *Ziektewet* van kracht geworden; daarbij wordt de doorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte van de werknemer van twee tot zes weken uitgebreid tot 52 weken. In de wao wordt een premiedifferentiatie doorgevoerd waardoor de premie voor de wao afhankelijk wordt van de door een bedrijf voortgebrachte arbeidsongeschiktheid. Tevens wordt voor bedrijven voorzien in de mogelijkheid tot 'opting out' uit het publieke wao-stelsel en aan te sluiten bij een private verzekeraar. Tenslotte worden ook een reeks maatregelen getroffen met het oog op de verbetering van de werking van de uitvoeringsorganisaties in de SZ. Zo bereikten regering en sociale partners eind 1994 een akkoord over een hervorming van het CBA die onder meer gericht is op een versterking van de samenwerking met de uitvoeringsorganisaties in de SZ. Dat moet resulteren in een meer activerende aanpak waarbij voorkomen wordt dat mensen in een uitkerings situatie terecht komen en bestaande uitkeringstrekkers zo slagvaardig mogelijk naar de arbeidsmarkt worden geleid.

Ten slotte zijn nog een reeks maatregelen getroffen (of in voorbereiding) ter bevordering van de competitie en de deregulering van goederen- en dienstenmarkten, waarvan men ook een gunstig onrechtstreeks effect op de werkgelegenheid verwacht: de nieuwe *vestigingswet* (januari 1996), de nieuwe *winkelsluitingswet* (december 1995) en de nieuwe *mededingingswet*. De vestigingswet reduceert het aantal vergunningen voor opstartende bedrijven van 88 tot 8, waardoor de toegang tot de markt verlaagd wordt en de kans op bijkomende werkgelegenheid toeneemt. Op het vlak van het concurrentiebeleid besliste de regering nauwgezet toe te zien op fusies en overnames. Een bijzonder ministercomité onder voorzitterschap van de minister-president zal zich bezig houden met het reduceren van regelgeving en administratieve verplichtingen ten aanzien van het bedrijfsleven en met het verbeteren van de kwaliteit van de betreffende wetgeving. Dat heeft een eerste resultaat opgeleverd in de nieuwe *winkelsluitingswet*: winkels mogen van maandag tot zaterdag open zijn van 6 uur tot 22 uur, en mogen ook openen op 12 zondagen per jaar. Volgens het Centraal Planbureau kan dit leiden tot 15.000 bijkomende banen.

Noten

- [1] "Nederlands voorbeeld volgen, maar niet blind", interview in *De Standaard*, 11 oktober 1996; "Belgische Bank: volg Nederlands beleid", *NRC Handels-*

*blad*, 8 november 1996; "Le modèle hollandais", *Le Monde*, 18 oktober 1996; "Le bonheur est dans les tulipes", *Le Nouvel Observateur*, no. 1669, 31 oktober 1996; Zonder titel, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 september

1996, 11 oktober 1996; "Grosser kleiner Nachbar", Institut der Deutschen Wirtschaft, *bulletin* no.30, 25 juli 1996; "Too good to be true?", *Economist*, oktober 1996.

- [2] De 'Nederlandse ziekte' houdt in dat de consumptieve impuls van de aardgasbaten, die vooral in de binnenlandse sector optreedt, via centrale loonspraken en een betrekkelijk rigide loonstructuur (weinig differentiatie tussen bedrijfstakken) leidt tot prijsverhogingen in de exportsector en de rendementen of de concurrentiepositie onder druk zet. Daardoor gaan banen verloren in het open deel van de economie, bovenal in de industrie (chemie, metaal, scheepsbouw, textiel) (zie: Alt, 1987: 24-27; Kremers, 1986: 136).
- [3] Een deel van de verlaging is overigens schijn. Sinds de opkuis van de kaartenbakken wordt sinds 1987 circa één-derde van de geregistreerde werklozen niet meer meegeteld, omdat zij "niet beschikbaar voor werk" zijn of, zoals in het geval van de werklozen boven 57,5 jaar, geen sollicitatieplicht hebben.
- [4] Dit geldt zowel voor mannen (15% van alle mannen met een baan werkt deeltijds) als voor vrouwen (63%), al is deeltijds werk nog vooral een aanleggenheid van vrouwen (drie van de vier deeltijdse banen worden vervuld door vrouwen).
- [5] Er zijn aanwijzingen dat werkgevers zowel het behaalde onderwijsniveau als de lengte van arbeidsonderbrekingen en werkloosheidsduur als 'screening devices' gebruiken (zie Abberink, 1995). Dit gaat vaak dubbelop; ongeschoolden, maken een veel grotere kans op werkloosheid en zijn oververtegenwoordigd onder alle en, meer nog, onder langdurige werklozen.
- [6] De belangrijkste privatiseringen betreffen PTT (90.000) per 1 januari 1989, de NOS (3.000) per 1 januari 1988 en de Postbank (10.500) per 1 januari 1986. Een ander groot project is de privatisering van de Arbeidsvoorziening per 1 januari 1991 (4.300 werknemers). Het totale effect kan geschat worden op zo'n 125.000 ambtenaren, van wie 25.000 op departementaal niveau, hetgeen neerkomt op ongeveer 15% van het totale aantal (Boneschanker en De Haan, 1991).
- [7] CPB, *Centraal Economisch Plan*, Den Haag, SDU, 1995, blz. 268.
- [8] Zie C. Van Veen, "Meer markt, minder overheid; terug naar de onderneming", blz. 189-302. In: A. Knoester, red., *Lessen uit het verleden*. 125 jaar Vereniging voor de Staathuiskunde. Leiden-Antwerpen, Stenfort Kroese, blz. 300. Mr. Van Veen was destijds voorzitter van het Verbond van Nederlandse Ondernemers (VNO) en eerste onderhandelaar namens de werkgevers.
- [9] Volgens de statistieken die door de Internationale Arbeidsorganisatie in Genève worden bijgehouden (zie *International Labour Yearbook*) staat Nederland met Zwitserland, Oostenrijk en Japan op de laatste plaats van alle westerse markteconomieën als het gaat om het verloren aantal arbeidsdagen per 1000 werknemers als gevolg van arbeidsconflicten. Dat is overigens geen nieuw gegeven, maar geldt voor de hele naoorlogse periode. In de periode 1969-1979, toen Nederland meer arbeidsconflicten kende, gold dat ook voor vrijwel alle andere landen. De grote ophef die ontstaat als er een keer gestaakt wordt (bv. de ambtenarenstakingen in

1983 tegen de dreigende 3,5% salarisvermindering; de grootste naoorlogse bouwstaking in het voorjaar van 1995) geeft aan hoe uitzonderlijk staken in Nederland is en hoe weinig geaccepteerd.

- [10] De Franse vakbeweging organiseert tegenwoordig nog hooguit 10% van de werknemers; gewone leden zijn er enkel onder de ambtenaren en in de van overheids-subsidies afhankelijke staatsbedrijven of diensten. In het bedrijfsleven zijn tegenwoordig alleen nog ondernemingsraadsleden en vakbondsvertegenwoordigers betalend lid en kan de organisatiegraad gerust op 0% geschat worden. Gemeten naar aantal verloren stakingsdagen als gevolg van arbeidsconflicten scoort Frankrijk boven het gemiddelde maar staat het zeker niet aan de top.
- [11] "Men kan uiteraard zeer lang filosoferen over de vraag waardoor precies de matingsbereidheid in de sfeer van de lonen tot stand is gekomen, maar dat een belangrijke oorzaak de explosieve stijging van de werkloosheid in het begin van de jaren '80 is geweest, lijkt toch wel buiten kijf te staan", aldus Wellink (1987: 359), die in hetzelfde artikel stelt dat de crisis een "mentaliteitsverandering" zowel ten aanzien van de lonen als de overheidsuitgaven bewerkstelligde. Bovendien maakt het een het ander mogelijk: immers door de loonmatiging in de marktsector werden de bezuinigingen op de salarissen van het overheidspersoneel "minder schrijnend" (*ibid.*).
- [12] Zie o.m. Frank Van Empel, "Meer loon dan werk. De vakbeweging gaat tot de aanval over". *Elsevier*, 7 oktober 1989.
- [13] Jan-Peter Van den Toren stelt in zijn proefschrift *Achter gesloten deuren. CAO overleg in de jaren negentig* (Amsterdam: Welboom, 1996) dat de Nederlandse vakbonden "zich bewust zijn van een dalende vraagcurve naar arbeid" (blz. 213).
- [14] IG Metall, *Bündnis für Arbeit*. Frankfurt a/M, november 1995, overgenomen door de vakcentrale (DGB) tijdens haar 15de congres te Berlijn, 5 december 1995.
- [15] Gegevens over de doelen van vakbondsleden, gebaseerd op surveys van CNV en FNV-leden worden gerapporteerd in Bert Klanderomans en Jelle Visser, *De vakbeweging na de welvaartsstaat*. Assen, Van Gorcum. De gegevens voor de FNV-leden uit het eerste panel van september '91 komen wonderwel overeen met de uitkomsten van het FNV-ledenpanel uit september '96 zoals gepubliceerd in C. Van Rij, *Breed én smal*. Amsterdam, CESAR/Universiteit van Amsterdam.
- [16] Als regel is de organisatiegraad van werkgevers en werknemers in kleine landen hoger en wordt een hogere mate van centralisatie van de besluitvorming aangetroffen. Zie: Visser, 1994, 1996, en Wallerstein, 1989.
- [17] Industriebond FNV, "Notitie over het nieuwe traject arbeidsvoorwaardenbeleid". Brief aan de bondsraad, Amsterdam, 13 mei 1996. Zie ook interview met Henk Krul, cao-coördinator van de IB FNV in de *Volkskrant* van 12 november 1996.
- [18] L. Van der Geest, "Een einde aan de loonmatiging", *Economisch-Statistische Berichten*, 13 maart 1991, en R. Janssen, "IMF: Nederland zakt helaas terug", *NRC-Handelsblad*, 2 maart 1991.