

Inleiding

Herverdeling

De Sociale Nota 1994 bevat de geactualiseerde strategie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de middellange termijn. Herverdeling van arbeid en inkomen is het centrale uitgangspunt. Er moet meer laagproductieve werkgelegenheid komen, de lonen moet substantieel achteruit en op de gedereguleerde arbeidsmarkt leveren werkenden in voor niet-werkenden. Terecht, want de sociale zekerheid is geen vetpot meer. Sociale partners zullen meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het reilen en zeilen op de arbeidsmarkt. Kortom, de Sociale Nota is het startschot voor een wanhoopsoffensief tegen de stijgende werkloosheid maar biedt ook een consistente visie op de gedecentraliseerde arbeidsverhoudingen. De geloofwaardigheid ervan is sterk op de proef gesteld door de dreiging met een looningreep, maar nu die van tafel is kunnen partijen aan de slag.

Werkgelegenheid

In tabel 1 en 2 zijn een aantal kerngegevens opgenomen uit de macro-economische verkenning 1994. Tabel 1 laat voor enkele jaren de ontwikkeling in de werkgelegenheid zien. In 1980 is het niveau van de werkgelegenheid op een voorlopig hoogtepunt, pas in 1988 lijkt de crisis van de jaren tachtig bezworen. Het arbeidsvolume is dan weer op niveau en door 'de deeltijdfactor' is de werkgelegenheid per saldo flink toegenomen. Na 1988 is de werkgelegenheids groei fors met in 1992 een voorlopig nieuw hoogtepunt. De werkloosheid neemt daarna snel toe vooral omdat de groei van de beroepsbevolking niet valt bij te benen. De hoge werkloosheid is juist daardoor een bijna onoplosbaar probleem, ook al gelet op het nog steeds lage niveau van de arbeidsparticipatie.

Is er zicht op een oplossing? Uit tabel 2 blijkt dat van de economische groei niet veel valt te verwachten. Voor 1993 en 1994 ligt de stijging van de arbeidsproductiviteit telkens een half procentpunt boven de groei van het binnenlands product en navenant daalt het arbeidsvolume. Voor zover er nog groei is lijkt het om 'jobless

growth' te gaan, niet ongewoon in een neergaande conjunctuur. Een omkeerbaar proces weliswaar, maar met weinig perspectief voor werkgelegenheids groei op de middellange termijn.

Tabel 1 Enkele kerngegevens arbeidsmarkt

	1980	1988	1992	1994
Beroepsbevolking*	6017	6550	6932	7056
Arbeidsvolume**	4950	4989	5323	5263
Werkgelegenheid*	5735	5939	6451	6431
Werkzoekenden zonder baan*	282	611	481	625
Participatie- graad (in %)	64	64	66	66

* x 1000 personen; ** x 1000 arbeidsjaren.

Bron: CPB/MEV 1994.

Werkgelegenheidsherstel op middellange termijn is dus een herverdelingsvraagstuk. De markt kan daarbij behulpzaam zijn door het creëren van meer (en grotere) deeltijdbanen. De recente aanbeveling van de Stichting van de Arbeid om de facto een deeltijdrecht te erkennen vormt een steuntje in de rug.

Er is aanzienlijk meer nodig dan dat. Geen wonder dus dat alle aandacht uitgaat naar herverdelingsvarianten waarbij op voorhand eigen-

* Leo Faase is lid van de redactie van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

lijk één vorm van herverdeling namelijk de collectieve arbeidsduurverkorting onbespreekbaar blijft. Dat is opmerkelijk omdat de 4-daagse werkweek zich in Duitsland en Frankrijk in een toenemende populariteit mag verheugen. De discussie daar gaat om de vraag of sprake zal zijn van herverdeling van armoede of dat juist kansen ontstaan om in één klap te komen tot een ongelimiteerde uitbreiding van de productietijd met afschaffing van allerlei verstarrende toeslagen op werk buiten de 'normale' bedrijfstijd.

Tabel 2 Enkele macro-economische kerngegevens

	1992	1993	1994
Mutatie werkgelegenheid (personen)	84	-18	-2
Mutatie groei arbeidsvolume (arbeidsjaren)	44	-37	-23
Mutatie bruto binnenlands produkt	1,4	0	1
Mutatie arbeidsproductiviteit	0,3	0,5	1,5
Arbeidsinkomensquote (%)	85	86	85

Bron: CPB/MEV 1994.

Inkomen

Er zijn meer en wellicht effectievere wegen om tot herverdeling te komen. Iedere vorm van herverdeling kan getypeerd worden als verdeling van armoede, maar het gaat er om juist die varianten te kiezen die een belofte inhouden voor toekomstige welvaarts groei. Daarbij kan ook gedacht worden aan directe herverdeling van inkomens. De hoge arbeidsinkomensquote wijst erop dat ondanks de lang volgehouden loonmatiging aan een verdere herverdeling ten koste van het arbeidsinkomen niet valt te ontkomen. Dat kan in de concrete bedrijfssituatie betekenen verlaging van lonen voor werkgelegenheidsbehoud of een sterke verlaging van het vaste loonniveau ten gunste van een winstafhankelijke beloning waardoor een sterke differentiatie ontstaat tussen hoog- en laag-winstgevende bedrijvigheid. De ontwikkeling naar een sterk gedifferentieerde en in potentie sterk herverdelende arbeidsmarkt is door het kabinet ingezet: beleidsgestuurde segmentering van de arbeidsmarkt door taaksplitsing ondersteund door een forse dere-

gulering van de arbeidsverhoudingen c.q. de verhoudingen op de arbeidsmarkt.

Beleidsgestuurde segmentering

De segmenteringstheorieën die vanaf de jaren zestig uit de USA overwaaiden, gaan impliciet uit van marktgestuurde segmentering. Onder invloed van de technologische ontwikkeling zou de kapitaalintensieve en sterk concurrerende bedrijvigheid zich sociaal, economisch en ruimtelijk gescheiden ontwikkelen van de traditioneel arbeidsintensieve en laaglonende bedrijvigheid: vooral dienstverlening geconcentreerd in verpauperde binnensteden. Institutionaliseringsprocessen zorgen voor stevige barrières tussen het primaire en het secundaire segment. In Nederland is mede op empirische gronden sterk betwijfeld of een dergelijk duaal stelsel realiteitswaarde zou krijgen. Het beleid is er immers sterk op gericht de ontwikkeling van een secundair segment te voorkomen. Achteraf moet worden vastgesteld dat dit segment ten onzent in de WAO, de bijstand, de informele economie en in mengvormen ervan is beland en aldus volstrekt ongrijpbaar werd. Taaksplitsing kan een poging zijn werkgelegenheid te creëren, de zwarte economie te witten en banen beschikbaar te krijgen die een toets vormen op de werkwiligheid van uitkeringsgerechtigden en aldus de toepassing van sancties en de disciplineren van de arbeidsmarkt te bevorderen. Beleidsgestuurde segmentering kan voorkomen dat neveneffecten (de armoedeval) optreden. Paradoxaal is evenwel de gedachte dat eenvoudige werkgelegenheid (het Taylorisme voorbij) aldus binnen de markt kan worden geconstrueerd zonder een aanzienlijke verlaging van het niveau van uitkeringen en minimumloon.

Deregulering

Uit de dereguleringsvoorstellen blijkt dat het kabinet vooral de zijde kiest van de outsider op de arbeidsmarkt. De gedachte is dat de insiders een veer zullen moeten laten om de outsiders een kans te geven. Afscherming van markten past daarin niet. Er zal een wat snellere roulatie tussen werken en niet-werken moeten optreden. Herverdeling van werk en matiging van loonkosten kan gemakkelijker plaatsvinden door een sterke flexibilisering van arbeidsrelaties. Het afschaffen van de preventieve ontslagtoets en de het vrijgeven van uitzendtermijn arbeid kan de

doorstroom op de arbeidsmarkt bevorderen, terwijl het gevaar(?) dat uitzendbureaus zich ontwikkelen tot subcontractors voor personeelsvoorziening en salarisadministratie door een actief vakbondsoptreden kan worden ondervangen.

Uitkomsten

De Sociale Nota neemt een voorschot op ontwikkelingen die niet dan met grote inspanning tot stand kunnen komen. Terwijl de mogelijkheden van de overheid beperkt zijn, kan het resultaat zijn dat steeds vaker om beleid en om bijsturing van beleid worden gevraagd. Het lijkt

bijvoorbeeld onvermijdelijk dat in combinatie met de ten aanzien van de sociale zekerheid opgeld doende 'voor wat, hoort wat' gedachte, taaksplitsing vooral zal leiden tot de inrichting van nationale tewerkstellingsprojecten in de quataire sector. De Sociale Nota staat evenwel een ander soort sturing voor ogen, een vorm van sturing waarbij het optreden van sociale partners aan beleidsimpact wint. Dat kan alleen als aan de basis van de arbeidsverhoudingen een andere ordening ten grondslag komt te liggen, die niet alleen betrekking heeft op de loonvorming, maar ook op de wijze waarop de andere arbeidsvoorwaarden tot stand komen.