

# Arbeidsmarktpolitiek in tijden van verandering

Bert Roukens

---

Impressies van de conferentie *Structural Change and Labour Market Policy*, 6-9 juni 1988 te Saltsjöbaden, Zweden

---

Begin juni werd in de Zweedse hoofdstad Stockholm de conferentie *Structural Change and Labour Market Policy* gehouden. Deze conferentie werd georganiseerd door het *Arbetslivscentrum* (ALC, Swedish Centre for Working Life), een onderzoeksinstituut dat is opgericht in 1976 toen de 'co-determination act' in het Zweedse parlement werd aangenomen. Deze wet regelde de medezeggenschap van werknemers en vakbonden in de bedrijven, en was tegelijkertijd de start van het Arbetslivscentrum. Sinds haar oprichting heeft het centrum een groot aantal onderzoeken verricht op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen, herstruktureringen in de industrie en de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Met deze onderzoeken heeft het instituut één van haar belangrijke taken, namelijk de technische ondersteuning van en advisering aan de arbeidspartijen, en met name de vakbeweging, uitgevoerd.

Het thema van de conferentie, structurele verandering en de invloed daarvan op individu en samenleving, werd door het ALC gekozen omdat het goed aansluit op de activiteiten van het instituut. Deze zijn enerzijds op gericht om onderzoek te (doen) verrichten naar structurele veranderingen in de economie, maar zijn anderzijds in hun uitwerking sterk gericht op het bieden van concrete ondersteuning aan bijvoorbeeld de vakbeweging. Vandaar dat de effecten van bedrijfssluitingen op werknemers een belangrijk onderzoeksthema vormen dat ook op de conferentie ruimschoots aan bod kwam. Behalve dit thema, gevolgen voor individu en samenleving, kwamen in twee andere workshops de thema's 'modellen voor herstructurering', met onderzoek naar grote bedrijfssluitingen, en 'structurele veranderingen in lange-termijn perspectief' aan de orde. Doel van de conferentie was, behalve de discussie over aspecten van herstructurering, ook het aandragen van alternatieven voor vakbeweging, lokale en nationale overheden.

---

\* Werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken.

## De achtergrond

De konferentie startte met de presentatie van een aantal papers over de achtergrond, waartegen de thema's moesten worden bekeken. Die achtergrond was natuurlijk de ontwikkeling van werkgelegenheid en werkloosheid, de bedreigingen die uit kunnen gaan van de toenemende internationale concurrentie en technologische vernieuwing, en de mogelijkheden daartegen iets te doen. Tijdens de konferentie stond vooral centraal op welke wijze in verschillende landen tot nu toe beleid is gevoerd. Bij de aanvang van de conferentie, maar ook in de discussies daarna, stonden de uitersten centraal: de VS en Zweden.

## Zweden: accent op preventie

Na de gebruikelijke inleidingen werd de eerste inhoudelijke inleiding gehouden door Ulf Westerberg van het Zweedse Ministerie van Arbeid. Deze gaf een korte schets van het tot nu toe gevoerde sociaal-ekonomisch beleid. Volledige werkgelegenheid en een lage inflatie hebben daarbij altijd voorop gestaan. Hoewel het moeilijker wordt, lukt het nog steeds om dat doel te bereiken. In het Zweedse sociaal-ekonomisch beleid heeft de vakbeweging altijd een belangrijke rol gespeeld. Dat verklaart volgens Westerberg dan ook de grote nadruk op de werkgelegenheid en op het voorkomen van werkloosheid. Vooral die preventie is een hoeksteen van het arbeidsmarktbeleid: men heeft ontdekt dat het succes van de arbeidsvoorziening aanmerkelijk daalt op het moment dat mensen, bijvoorbeeld na bedrijfssluitingen, werkloos zijn geworden. Om die reden voert men terecht vooral een preventief beleid. Op het moment dat duidelijk wordt dat een bedrijf gaat sluiten of mensen moeten afvloeien, komt de arbeidsvoorziening het bedrijf binnen en begint de bemiddeling, eventueel aangevuld met extra scholing. Een belangrijk deel van de inspanningen is dus gericht op werkenden om te zorgen dat aanpassing aan veranderingen in de werkgelegenheid zo min mogelijk problemen oplevert.

Behalve de nadruk op herplaatsing en scholing/training van werkenden wordt er veel aandacht besteed aan scholing van werklozen: ongeveer 25 % van de werklozen wordt bijgeschoold om hun belangstelling, kennis en vaardigheden te verbreden en zo te zorgen dat ze weer eerder aan de slag komen. Verder worden er honderden speciale projecten uitgevoerd en worden lokale initiatieven ondersteund. Het gaat hier om tijdelijke banen (met een bereik van circa 50 % van de werklozen) die zorgen dat werklozen hun werkervaring op peil kunnen houden en om de start van nieuwe bedrijven.

Voor de jaren negentig verwachtte Westerberg een grotere nadruk op interne mobiliteit. Belangrijke reden daarvoor is de dalende instroom van jongeren als gevolg van vergrijzing. De schaarste-problematiek op de arbeidsmarkt zal daardoor nog (!) groter worden. Binnen ondernemingen zal men daarom meer nadruk moeten leggen op de ontwikkeling van nieuwe kennis en vaardigheden bij het zittende personeel. Met name dat is een belangrijke taak voor werkgevers en werknemers in de bedrijven, aldus Westerberg.

## De VS: schaduw van de 'Jobs machine'

Aansluitend aan het verhaal van Westerberg volgde de inleiding van Barry Bluestone van de universiteit van Massachusetts, die uitgebreid inging op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de Verenigde Staten in de zeventiger en tachtiger jaren. In zijn inleiding nuanceerde hij vooral het positieve beeld dat ontstaan is van de 'Great American Jobs Machine', die ervoor zorgde dat er van 1973 tot 1986 maar liefst 26 miljoen banen bijkwamen. Bluestone schetste de ontwikkeling van de Amerikaanse economie in de zeventiger jaren als die van een economie die zich tracht aan te passen aan de veranderende omstandigheden die onder meer door de oliecrisis, snelle technologische veranderingen en de toenemende concurrentie uit het buitenland (o.a. vanuit de zogenaamde *Newly Industrialized Countries*) zijn ontstaan.

Het belangrijkste signaal voor het zwaardere economische weer waren volgens Bluestone de dalende winsten die, zoals in veel andere landen ook in de VS aanvankelijk als tijdelijk, conjunctureel verschijnsel werden gezien. Pas later werd duidelijk dat structurele veranderingen nodig waren om de vitaliteit in het bedrijfsleven te herstellen. De oplossing voor de problemen werd vooral gezocht in grotere efficiency en kostenbeheersing. Het herstel van het concurrentievermogen werd volgens Bluestone vooral gezocht in het qua prijs meer concurrerend maken van Amerikaanse producten. Die strategie heeft er echter toe geleid dat men met name de arbeidskosten probeerde te drukken door onder andere automatisering.

Bluestone maakte hierbij twee belangrijke kanttekeningen. In de eerste plaats was het voor hem de vraag of de VS op langere termijn beter af zou zijn met deze vooral op de arbeidskosten gerichte strategie. Het is duidelijk dat deze deels succesvol is geweest. De winsten van Amerikaanse bedrijven zijn gestegen en er is meer werkgelegenheid en minder werkloosheid. Aan de andere kant kan worden betwijfeld of de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Amerikaanse producten wel zo sterk is geweest dat men de concurrentie van met name Japanse bedrijven beter aankan. In de tweede plaats schetste Bluestone uitvoerig de inkomensconsequenties waartoe deze strategie heeft geleid. Zijn met veel gegevens ondersteunde verhaal gaf aan dat de indrukwekkende werkgelegenheidsgroei gepaard is gegaan met een even indrukwekkende verslechtering van het reële inkomen van de meeste Amerikanen. Enkele cijfers:

- van 1947 tot 1973 steeg het gemiddelde reële weekloon met 60 %, daarna is het weer met 14 % gedaald. Het toenemend aantal werkenden binnen de gezinnen heeft niet geleid tot een verbetering van het gezinsinkomen;
- het aandeel van de lager betaalden in de werkgelegenheid was in 1963 21,4%. Dit percentage daalde tot aan het begin van de zeventiger jaren tot 12,5 %. Vanaf 1978 tot 1986 steeg dit cijfer echter aanzienlijk: van 12,5 tot 17,2 %.
- eveneens in de periode 1978-1986 daalde het aandeel van de midden-groepen van 81 tot 74 %. In de inkomensverdeling is dus een polarisatie opgetreden.

De konklusie van Bluestone was helder: de werkgelegenheids groei was indrukwekkend, maar er is wel een flinke prijs voor betaald: de meeste werkenden in de VS zijn slechter af dan in 1973, om van de werklozen nog maar niet te spreken.<sup>1</sup>

Met de inleidingen van Westerberg en Bluestone was, bedoeld of onbedoeld, de achtergrond geschetst waartegen de discussies zich tijdens de konferentie zouden afspelen. Aan de ene kant Zweden waar werkgevers, werknemers en overheid zich gedurende lange tijd vrij eensgezind hebben ingespannen voor volledige werkgelegenheid onder gelijktijdige verhoging van het levenspeil. De directeur-generaal van de National Labour Market Board, Allan Larsson, noemde het motto van dit beleid in een recente voordracht: *Flexibility in Production-Security for Individuals*. Aan de andere kant van het spektrum bevond zich de VS met grote tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers, waar het gezamenlijk optrekken, zoals in Zweden gebeurt, nauwelijks denkbaar is.

### De workshops: Invloed van economie en technologie

De meeste discussies op het kongres vonden, behalve in de wandelgangen, plaats in de drie workshops: *Structural Change in Longterm Perspectives*, *Models for Restructuring* en *Effects on Individuals and Society*. In de laatste twee workshops kwamen papers aan de orde over belangrijke bedrijfs sluitingen in de scheepsbouw, de manier waarop die waren aangepakt in de zeventiger en tachtiger jaren, en de invloed die dergelijke sluitingen hadden op de plaatselijke gemeenschap en op de mensen die bij dergelijke grootscheepse sluitingen waren betrokken. De discussies in de eerste workshop gingen over arbeidsmarktpolitiek in het licht van grote structurele veranderingen in de economie en in de bedrijven. De nadruk lag daarbij op:

- technologische veranderingen en de invloed die daarvan uitgaat op het productieproces;
- de toenemende internationale concurrentie en het effect daarvan op landen als Zweden met een open economie en een hoog niveau van sociale voorzieningen;
- de mogelijkheden van lokale initiatieven en ondersteunend beleid van de overheid op dat punt.

De presentatie van enkele voorbeelden van lokale initiatieven had betrekking op enkele projecten in het noorden van Zweden. Hierop ga ik verder niet in, belangstellenden verwijs ik naar het nog te publiceren conferentieverlag.

Bij de beide andere onderwerpen ging het vooral om de vraag of van technische en economische veranderingen, zoals toenemende nadruk op rationalisering en flexibiliteit, nadelen voor werknemers waren te verwachten. De meningen bleken daarover ver uiteen te lopen. Aan de ene kant verwachtten met name Amerikaanse en een aantal Scandinavische deelnemers dat van technologie en flexibilisering vooral verslechtingen in termen van werkge-

---

1. Zie ook: Bluestone, B. en B. Harrison, 1988, *The Growth of Low Wage Employment: 1963-'86*, *American Economic Review*, vol. 78, no. 2.

legenheid en werkdruk te verwachten zijn, waartegen werknemers een vuist zouden moeten maken. In hun benadering kwam de machtsvraag sterk naar voren. Andere konferentiegangers legden de nadruk op de grote veranderingen en de dito mogelijkheden die de huidige technologische vernieuwing met zich meebrengt. Van die zijde werd meer de nadruk gelegd op de veranderingen die nieuwe technologieën en hun toepassing (mikro-elektronika) in productieprocessen teweeg zouden brengen. Als voorbeeld daarvan werd genoemd de tendens in de richting van meer kleinschalige producties en maatwerk, daarmee, onder meer ruimte biedend voor eigen inbreng van werknemers. Die invloed werd zo sterk geschat dat de ingeburgerde organisatieprincipes van het Taylorisme drastisch herzien zouden moeten worden. Huidige en komende innovaties zouden daardoor minder eenvormigheid met zich meebrengen en meer kansen bieden aan heel nieuwe en kleinere ondernemingen. Daarbij is het van belang te constateren dat door radicale technologische vernieuwingen (nieuwe technologische paradigma's) de grens van het mogelijke wordt verlegd. De grootste belemmeringen daartoe zijn:

- succes uit het verleden;
- gevestigde belangen;
- routine.

De huidige technologische vernieuwing nodigt in deze visie dan ook uit tot creativiteit op alle niveaus om de ruimte te benutten die ontstaat voor vele niet-standaard-oplossingen.

Het is altijd moeilijk om congressen in het kort weer te geven en conclusies te formuleren die recht doen aan de veelkleurigheid ervan. Ik beperk mij hier tot mijn impressie van meningen over belangrijke technische en economische veranderingen en de invloed die daarvan uitgaat op een land als Zweden. Er zijn mij vooral drie zaken opgevallen:

1. Het gaat in Zweden relatief goed. Er is sprake van een stabiele en matig groeiende economie met volledige werkgelegenheid, waar eerder een tekort aan mensen bestaat dan dat er een groot aantal moeilijk plaatsbare werklozen is, een probleem waar andere westerse landen mee te kampen hebben. Het Zweedse ministerie van Arbeid benadrukt de relatief gunstige situatie: er is een goede basis om op voort te bouwen. Wel pleit men voor toenemende scholingsinspanningen in de bedrijven om het tekort aan mensen door veroudering van de beroepsbevolking in de toekomst te verminderen. Aan de andere kant zijn ook bezorgdere geluiden te horen. Ook Zweden heeft te maken met de internationaal ongunstige economische ontwikkeling. De economie groeit niet zo snel meer. In zo'n situatie is een geavanceerd arbeidsvoorzieningsapparaat dat veel werk maakt van scholing en herplaatsing niet voldoende. Het officiële werkloosheidscijfer vertekent de feitelijke situatie enigszins omdat daarbuiten veel mensen herschoold worden en werkervaring wordt aangeboden. Daar komt bij dat plaatsing steeds moeilijker wordt. Er dreigen dan ook mensen in een situatie van 'permanente tijdelijkheid' terecht te komen: eenmaal werkloos komen ze via herscholing in een tijdelijke baan terecht, waarna ze echter geen vaste baan kunnen vinden, weer werk-

loos en bijgeschoold worden om daarna weer een tijdelijke baan te krijgen, enzovoort.

2. In de discussies bleek vaak dat men vanwege technologische ontwikkeling en toenemende internationale concurrentie bang was dat het Zweedse model het niet zou houden. Die angst wordt gevoed door enigszins toenemende inkomensverschillen en de ook in Zweden gehoorde geluiden om de kollektieve lastendruk te beperken. Ontwikkelingen als deze raken, als ze verder gaan, de kern van het Zweedse model: de solidaire loonpolitiek en de sociale zekerheid. Opvallend genoeg leek men er niet van overtuigd de kern van het succesvol gebleken Zweedse model overeind te kunnen houden tegen bedreigingen van buitenaf.

3. Er bleek een vrij sterk pessimisme ten aanzien van de effecten van nieuwe technologieën en de toepassing ervan op de werkgelegenheid en de kwaliteit van de arbeid. Afgezien van de vraag of Zweden de technologie-race wel zou kunnen bijhouden, verwachtte men van de invoering van nieuwe technologieën toch vooral verlies aan werkgelegenheid en toenemende werkdruk. Men stond weinig open voor nieuwe mogelijkheden in de produktie en verbetering van kwaliteit van de arbeid, waartoe ook goede mogelijkheden bestaan. Dat is toch wel verrassend gezien de groeiende stroom van literatuur die wijst op de noodzaak om technische en sociale aspecten van technologische vernieuwing met elkaar te verbinden. Meer en meer wordt goede opleiding, motivatie en eigen inbreng van werknemers als essentieel voor een goed en flexibel produktieproces gezien. Toch werden op de konferentie de sprekers die deze aspecten van technologische vernieuwing naar voren brachten, met een zekere argwaan tegemoet getreden. Misschien kwam dat doordat de vele aanwezigen met een vakbondsachtergrond tot nu toe vooral slechte voorbeelden gezien hadden. De defensieve opstelling won het op dit punt van de meer offensieve en creatieve.