

Kiezen voor werkloosheid

Annemieke Roobeek*

Wessel Visser en Rien Wijnhoven, *Baan brekende politiek. De achterkant van de massale werkloosheid*, Kok Agora, Kampen, 1989.

De massale werkloosheid in Nederland kan na het verschijnen van *Baan brekende politiek* niet meer afgedaan worden als een economisch noodlot dat ons land in het bijzonder treft. Op een uiterst boeiende en originele wijze laten Visser en Wijnhoven overtuigend zien dat de massale werkloosheid in Nederland in eerste instantie een *politieke* keuze is.

De kern van het boek bestaat uit een rangschikking van antwoorden die vijftientig interviewpartners -vooraanstaande politici, vertegenwoordigers van de vakbeweging, ondernemers, topambtenaren en economische deskundigen - gegeven hebben op zorgvuldig geformuleerde vragen van de auteurs. Via de interviews krijgt de lezer een goed beeld van de maatschappelijke en politieke positie van de actoren die bepalend waren voor de keuzen ten aanzien van de werkgelegenheidsproblematiek.

Het onderzoek ligt in het verlengde van het werk van Göran Therborn. Maar terwijl Therborn in zijn boek *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others* (Verso, Londen, 1986) en in latere bijdragen (bijvoorbeeld zijn artikel "Nederland en de falende arbeidsmarkt", in Pieter Broertjes (red.), *Getto's in Holland* (Van Gennep, Amsterdam, 1989)) met name de beperkingen in de institutionele sfeer benadrukt voor een actief werkgelegenheidsbeleid, benaderen Visser en Wijnhoven de problematiek vanuit de invalshoek van de verschuivingen in de Nederlandse politieke en maatschappelijke krachtsverhoudingen sinds het midden van de jaren '70. Dit is een welkome aanvulling op Therborns bijdragen. Immers, het gevaar van historische en institutionele beschrijvingen is namelijk dat de onderliggende maatschappelijke dynamiek te weinig aandacht krijgt, waardoor al snel een statisch beeld van onveranderbaarheid naar boven komt.

* Annemieke Roobeek is verbonden aan het Economisch Geografisch Instituut van de Uni-

De auteurs van *Baan brekende politiek* schetsen in het kort de politieke, institutionele en sociaal-ekonomische ontwikkelingen in Nederland sinds de jaren '30 en proberen op basis daarvan een rode draad te vinden in politieke tradities. Gekonstateerd wordt dat de rode draad door de geschiedenis gevormd wordt door de afstandelijke en marktconforme opstelling van de Nederlandse overheid ten opzichte van het ekonomische gebeuren. Er is geen traditie van actief ordenend en preventief overheidsingrijpen, omdat hiervoor het noodzakelijke politieke draagvlak ontbrak. Beleidsinstrumenten en -instanties gericht op het behoud van de werkgelegenheid zijn in Nederland dan ook niet geïnstitutionaliseerd. Ook is volledige werkgelegenheid in Nederland nooit een onvoorwaardelijke hoofddoelstelling van het beleid geweest. Afhankelijk van de politieke krachtsverhoudingen werd volledige werkgelegenheid hoger of lager op de prioriteitenlijst gesteld. Kan in perioden van groei aan meer dan één doelstelling tegelijk prioriteit gegeven worden, in perioden van recessie zal er gekozen moeten worden. En dat is een politieke keuze, die de actuele krachtsverhoudingen in een maatschappij weerspiegelt. Hoewel er voor een kleine, open ekonomie als de Nederlandse internationale ekonomische beperkingen opgelegd worden aan het sociaal-ekonomische beleid, zijn de vorm en inhoud die aan dat beleid gegeven wordt dan ook verre van politiek-neutraal.

De marges van de democratische politiek zijn niet te smal om massale werkloosheid te voorkomen. Dat bewijzen landen zoals Zweden, Oostenrijk en Noorwegen, waar ondanks de internationale ekonomische crisis de werkloosheid op een laag niveau bleef. In Nederland daarentegen is de werkloosheid vanaf 1972 omhoog geschoten. Momenteel heeft Nederland een werkloosheid van tussen de half miljoen en 700.000, afhankelijk van de instelling die telt. Hoe hoog de werkloosheid exakt is, is nauwelijks te zeggen, omdat de definitie van werkloosheid door de verschillende maatschappelijke en politieke groeperingen anders wordt ingevuld. Maar dat de werkloosheid in Nederland massaal is en ver boven het gemiddelde ligt van vergelijkbare welvaartstaten, staat buiten kijf.

Uit de interviews blijkt heel duidelijk dat vanaf het midden van de jaren '70 de doelstelling volledige werkgelegenheid een beduidend lagere prioriteit werd toegekend. Het is daarom ook niet zo vreemd dat het expansieve Keynesiaanse beleid van de Regering Den Uyl slechts een kort leven beschoren was. Hetzelfde lot heeft later de verschillende (jeugd)werkgelegenheidsplannen getroffen. De analyse van Visser en Wijnhoven, opgetekend uit de antwoorden van de verantwoordelijke aktoren, geeft inzicht in de tegengestelde politieke meningen omtrent het te voeren overheidsbeleid en in de ingrijpende wijzigingen die zich voordeden in de politiek-maatschappelijke arena van de Nederlandse krachtsverhoudingen. Interessant is te lezen hoe groot de invloed van het Centraal Plan Bureau is geweest in het torpederen van actief werkgelegenheidsbeleid. Datzelfde geldt ook voor het autonome beleid van de Nederlandse Bank. Nog altijd blijft DNB volharden in haar beleid van de 'harde gulden', hoewel dit beleid er slechts toe bijdraagt dat de werkloosheid in Nederland hierdoor veel hoger is geworden dan noodzakelijk geweest zou

zijn. De voortdurende appreciatie van de gulden heeft telkenmale alle 'winst' teniet gedaan die verkregen was door jarenlang loon matigen. En terwijl het CPB met ingewikkelde modellen voortdurend bleef roepen dat werkgelegenheidsplannen alleen maar veel zouden kosten en weinig zouden opleveren, werden die politieke krachten versterkt die vonden dat de markt maar een oplossing zou moeten bieden voor het werkloosheidsprobleem. Aktieve tegenstand ondervonden werkgelegenheidsmaatregelen van de topambtenaren van Financiën en van Economische Zaken. Met het 1%-beleid van Duisenberg werd die weg ook politiek bekrachtigd, zij het dat dat gepaard ging met interne conflicten binnen de Regering Den Uyl. De 'captains of industry' staken met hun brandbrief van eind 1975 hun eisen ook niet meer onder stoelen of banken. Het terugdringen van de kollektieve druk was een noodzakelijke voorwaarde om de arbeidskosten niet sterker te laten stijgen. Winstherstel en het terugdringen van het financieringstekort werden dan ook de prioriteiten van de centrum-rechtse regeringen in de jaren '80. De massale werkloosheid kwam de werkgevers in veel opzichten goed uit. Verschillende interviewpartners winden er geen doekjes om. Onbeschaamd wordt verteld dat de massale werkloosheid ertoe bijgedragen heeft de lonen te matigen, het politieke klimaat te veranderen en bovenal de vakbeweging te breken. Dat zijn grote winstpunten voor de werkgevers en die geef je niet meer zo snel uit handen. Het afhouden van vrijwel elke vorm van actief arbeidsmarktbeleid is dan het parool, terwijl ondertussen geklaagd kan worden over 'de luiheid' van de werknemer, zoals de heer Van Eijkelenburg (voormalig voorzitter NCW) doet.

Het Nederlandse werkgelegenheidsbeleid is een beleid van "pappen en nathouden", zoals de heer De Ridder (voormalig directeur CPB) het karakteriseert. Met sociale uitkeringen, die niet al te zeer op het financieringstekort mogen drukken, probeert men de zaak te stabiliseren, zeker niet op te lossen. Een effectief instrumentarium om werkloosheid te voorkomen is er niet in Nederland en de politieke basis om een dergelijk instrumentarium in het leven te roepen was en is veel te smal. Alleen centrum-linkse politici, de vakbeweging en hier en daar een geïsoleerde topambtenaar zijn voor een actief beleid, maar al hun voorstellen hiertoe zijn de afgelopen jaren van tafel geveegd. En dat, terwijl er volgens de heer Becker (SCP) voldoende mogelijkheden zijn om via de kwartaire sektor banen te scheppen. Dat gebeurt niet, omdat het zich niet verdraagt met de 'politiek van de markt'.

Het is echt om moedeloos van te worden en tijdens het lezen van het boek stijgt de verontwaardiging over het a-sociale beleid van de afgelopen regeringen. Honderdduizenden mensen werden bewust uit het arbeidsproces gehouden, omdat het volgens een meerderheid van de geïnterviewden uiteindelijk goedkoper is om de werkloosheid met sociale premies af te kopen dan met actief arbeidsmarktbeleid te bestrijden. Het geeft ook aan hoe oppermachtig de werkgevers zijn geworden en hoe sterk hun coalitie is met CDA en VVD-politici. Er is dan ook geen sprake van machteloosheid tegenover de werkloosheid, maar machteloosheid tegenover de politiek dominante stro-

mingen en hun voornaamste aktoren die de inhoud van het beleid bepalen. Een belangrijke vaststelling in het boek is voorts, dat financiële redenen niet doorslaggevend zijn voor de keuzen in het beleid. Qua kosten maakt het niet zoveel uit of er aan werklozen en arbeidsongeschikten sociale uitkeringen verstrekt worden of dat er een actief arbeidsmarktbeleid gevoerd wordt bestaande uit om-, her- en bijscholing op grote schaal, mobiliteits- en verhuispremies, en andere maatregelen ter bevordering van de aanpassing van arbeidskracht aan de veranderende kwaliteitseisen van de markt. De totale uitgaven voor het arbeidsmarktbeleid in Nederland bedragen momenteel circa 15 miljard gulden (ongeveer 3,4% van het BNP). Dat komt grosso modo overeen met wat er in Zweden aan arbeidsmarktbeleid besteed wordt. Echter, in Nederland wordt 94% van dat bedrag besteed aan passief of compenserend arbeidsmarktbeleid (werkloosheidsuitkeringen) en 6% aan actief arbeidsmarktbeleid (scholing en plaatsingsbevorderende maatregelen). Met dit actieve arbeidsmarktbeleid werd in 1987 ongeveer 1,6% van de beroepsbevolking bereikt, waarvan 1,4% met scholingsmaatregelen en 0,2% met werkverruimende maatregelen. De auteurs konkluderen dan ook dat het werkgelegenheidseffect bijzonder gering is. In Zweden liggen de verhoudingen eerder andersom, stelt de heer Albeda vast. Terwijl in Zweden een Minister van Sociale Zaken enorme moeite zou hebben de Minister van Financiën te overtuigen van de noodzaak enkele miljarden Kronen te besteden aan werkloosheidsuitkeringen, zou diezelfde Minister van Sociale Zaken alle financiële ruimte krijgen voor een actief arbeidsmarktbeleid, ook al kost dat miljarden. Het is dus maar waar je de politieke prioriteit legt en wie over de prioriteiten beslissen.

In het boek plaatsen de auteurs Nederland vaak tegenover Zweden en dat is vaak heel illustratief. Het werkt ook verhelderend wanneer de twee typen welvaartstaat met elkaar vergeleken worden. De auteurs ontkrachten met voorbeelden het door rechtse politici, topambtenaren en werkgevers graag verspreide idee dat Zweden een 'harde' verzorgingsstaat zou zijn. Nederland is niet veel 'zachter', maar hooguit een stuk 'zwakker'. Met de typering van de verzorgingsstaat in Nederland en Zweden roeren de auteurs ook voorzichtig de vraag aan welke richting de verzorgingsstaat in Nederland op zal gaan. Wordt het veramerikanisering, waarbij de dominantie van de markt nog duidelijker geprononceerd gaat worden? Wat zijn de gevolgen daarvan? In dit verband wordt ook het probleem van de armoede door sommige interviewpartners naar voren gehaald, en veroordeeld. Dat is dus niet de weg voor Nederland, maar de Zweedse weg lijkt ook niet in het bereik te liggen, gezien de politieke krachtsverhoudingen. Nederland zal dus voorlopig blijven doormodderen. De uiterst conservatieve houding van Nederlandse werkgevers en van de top van het ambtelijke apparaat voorspellen niet veel goeds. In zekere zin kan hen ongelofelijke kortzichtigheid in de schoenen geschoven worden. Want over een paar jaar - en in sommige branches nu reeds - werkt de loonmatigingspolitiek niet meer. De arbeidsreserve zorgt dan niet meer voor een extra druk op de lonen. Bovendien vereist de invoering van nieuwe technologieën in toenemende mate een andere, meer actieve

en koöperatieve houding van personeel en management. Maar in plaats dat er vanuit de werkgeversorganisaties ingegaan wordt op de uitgestoken hand van de vakbeweging lijkt de al te ver doorgedrongen polarisatie tussen deze maatschappelijke groeperingen alleen maar toe te nemen. Dat is een zware erfenis voor de nabije toekomst.

Afsluitend kan gesteld worden dat Visser en Wijnhoven er in geslaagd zijn om een uiterst leesbaar, boeiend, soms zelfs spannend, boek te schrijven. De nogal storende herhalingen kunnen op de koop toe genomen worden. Zij hebben het in ieder geval gedurfd om aan een uiterst selekt gezelschap die vragen te stellen die veel kritische onderzoekers al jaren op de lippen lagen, maar die nauwelijks uitgesproken werden. Met hun scherpzinnige vragen hebben zij onomwonden antwoorden weten los te peuteren, die nooit te voren een zo systematisch beeld hebben opgeleverd van de Nederlandse politieke en maatschappelijke verhoudingen sinds de jaren '70.

Jammer is dat de auteurs weinig theoretische diepgang hebben kunnen bereiken. Voor vervolgonderzoek zijn er zeker aansluitingen te vinden bij de reguleringstheorieën en bij politikologische theorievorming rondom beheersconcepties. De gehanteerde methode leent zich uitstekend voor verdere uitbouw, met name naar ander terreinen waar de verzorgingsstaat onder hevige druk is komen te staan (onderwijs, gezondheidszorg, milieu). Kortom, een prima boek dat met het oog op de periode na de verkiezingen als een betrouwbare gids dienst kan doen.