

Werkloosheid en politieke macht

Arie den Broeder *

Vanuit het gezichtspunt van de politieke economie is een belangrijke vraag of het ontstaan, voortbestaan of veranderen van een bepaalde economische toestand behalve in meer of meer autonome economische processen een verklaringsgrond zou kunnen vinden in het gedrag van politici en/of van belangengroeperingen met invloed op de politiek. In dit artikel komt deze vraag aan de orde met betrekking tot de relatie tussen de massale werkloosheid en de behartiging van het *ondernemingsbelang*. De probleemstelling luidt als volgt: op welke wijze en in welke mate is het ontstaan en voortbestaan van massale werkloosheid toe te schrijven aan de invloed van actoren die daarmede de belangen van ondernemers of ondernemingen willen dienen? Met actoren zijn in het bijzonder politici, ambtenaren, ondernemersorganisaties en ondernemers bedoeld. Vanzelfsprekend moet hun invloed worden vergeleken met die van andere, meer of minder vergelijkbare actoren (c.q. actoren in dezelfde omgeving).

Voor een verantwoorde analyse van het probleem moet het verschijnsel van politieke macht ten gunste van economische belangen worden geplaatst in de context van de politieke en de economische orde. Het begrip *politieke orde* kan worden omschreven als een samenhangend geheel van instituties - dus een complex belangrijke, stabiele vormen van onderling en gezamenlijk gedrag van mensen - in het politieke leven op grond van collectieve normatieve verwachtingen ten aanzien van hun rol als gedragsdragers (overheid) of gezagsonderworpenen (burgers). *Economische orde* kan als volgt worden gedefinieerd: het samenhangend geheel van instituties - dus een complex belangrijke, stabiele vormen van onderling en gezamenlijk gedrag van mensen - in het economische leven op grond van collectieve normatieve verwachtingen ten aanzien van hun

* Dit artikel is een bewerking van de lezing die werd gegeven op de najaarsconferentie van de Vereniging voor Politieke Economie op 1 december 1989 in Tilburg.

rol als producenten of consumenten van welvaartsgoederen (Den Broeder en Koning, 1985, 7 en 21-22). Kenmerkend voor - economische, politieke, maatschappelijke - "orde" zijn een zekere mate van consensus, een in brede kring aanvaarde wijze van belangenafweging en een relatieve stabiliteit. Ze is ook te beschouwen als een dynamisch evenwicht tussen machtsposities, waarbij dit machtsvenwicht in voldoende mate en voor geruime tijd wordt geaccepteerd. Die acceptatie berust ten dele op overtuiging en ten dele op compromissen en taxaties van machtsverhoudingen.

De politieke en de economische orde zijn in de twintigste eeuw steeds meer met elkaar vervlochten geraakt, zodat het realistisch is van een *politiek-economische orde* te spreken. De publieke sector (het publieke domein) is absoluut en relatief enorm toegenomen. De overheid is een belangrijke actor op de arbeidsmarkt, de goederen-, geld- en kapitaalmarkt geworden. Bovendien bemoeit zij zich met de werking en uitkomsten van de marktprocessen ter bevordering van evenwichtige machtsverhoudingen, een beheerste welvaartsontwikkeling en een aanvaardbare welvaartsverdeling. Er is niet langer sprake van staatsonthouding en vrije economie, maar van staatsinterventie en gemengde economie. Omgekeerd bemoeien economische subjecten, zoals ondernemers, zich met de staat door direct of indirect eisen te stellen aan de wijze waarop de overheid haar eigen huishouding voert en vooral de wijze waarop de overheid in het economische leven intervieneert. Zij doen dit zowel individueel als zij over voldoende macht beschikken, zoals grote ondernemingen, als in georganiseerd verband. Van die verbanden zijn met name de werkgevers- of ondernemersorganisaties, de werknemers- of vakorganisaties en de consumentenorganisaties van belang. Door middel van overleg, advies- en uitvoeringsorganen nemen zij zelfs deel aan de beleidsvorming in publiekrechtelijk verband.

1. De techno-kapitalistische verzorgingsstaat

De Nederlandse economische orde is een kapitalistische orde. Kenmerkend voor het *kapitalisme* is dat de beschikkingsmacht over produktie, ruil, distributie en consumptie primair in handen van individuen ligt en dat de coördinatie van individuele beslissingen plaatsvindt door middel van het marktmechanisme, onder de conditie van vrije concurrentie. De produktie geschiedt overwegend ondernemingsgewijs en is gericht op het behalen en maximeren van winst. Handelingsvrijheid, prestatie, competitie en vooruitgang zijn belangrijke waarden, evenals persoonlijk eigendom en zelfverantwoordelijkheid. De werkelijkheid komt niet geheel met deze karakteristiek overeen. Door de opkomst van monopolies, oligopolies, monopolistische concurrentie en kartels is er geen zuivere of volledige mededinging, maar hoogstens een werkzame mededinging. De beschikkingsmacht over de produktiemiddelen geeft een sterke positie op de arbeidsmarkt aan ondernemers/werkgevers. Machtsvorming aan de kant van de werknemers, met name door middel van vakorganisaties, beperkt tot op zekere hoogte de macht van de ondernemers en zorgt voor verbetering van lonen, arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, sociale verzekeringen en medezeggenschap in de ondernemingen. De kapitalistische produktie- en marktprocessen zijn dus op verschillende manieren beperkt door groepsvorming van marktactoren. Er is sprake van monopoliekapitalisme en van

countervailing powers.

Ook overheidsbeleid stelt paal en perk aan de beslissingsmogelijkheden van economische actoren of neemt daarvoor juist belemmeringen weg. Er is niet langer sprake van een vrije markteconomie, evenmin van een geleide economie, maar van een *geöriënteerde markteconomie*. Deze door Andriessen geïntroduceerde term betreft een economische orde, waarin het beginsel van vrijheid voor het individu bij de inkomensverwerving en -besteding nadrukkelijk wordt erkend en aan de economische subjecten zelf een maximum aan verantwoordelijkheid wordt gelaten. Wanneer echter afwijkingen ontstaan van de gestelde oriëntatiepunten, valt aan de overheid de taak toe bij te sturen, bij voorkeur door globaal ingrijpen op saillante punten (J.E. Andriessen, 1964, 32).

De toenemende bemoeiing van de overheid met de welvaart en vooral het welzijn van de burgers heeft de politiek-economische orde de naam *verzorgingsstaat* opgeleverd. Deze verzorgingsstaat of -maatschappij is niet in de plaats van de kapitalistische orde gekomen, maar heeft zich ermee verenigd. De verzorgingsarrangementen hebben correcties aangebracht op de werking en uitkomsten van economische processen, die door de bezitters van en beschikkers over produktiemiddelen worden beheerst en heeft daarbij een belangrijke herverdelende rol kunnen spelen. Tegelijkertijd heeft het kapitalisme deze tegenkrachten aanvaard, omdat het daarmee zijn eigen voortbestaan veilig stelde. Thoenes brengt de verzorgingsstaat nadrukkelijk met het kapitalisme in verband. Hij definieert de verzorgingsstaat als volgt: de maatschappijvorm die wordt gekenmerkt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich - bij handhaving van een kapitalistisch produktiesysteem - garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen. Hij meent dat een aantal beleidsmomenten in de installatie van de verzorgingsstaat niet zo zeer hun oorsprong vinden in de ethische behoefte het collectieve sociale welzijn te behartigen als wel in de economische behoefte bepaalde conjunctuurstabilisaties te vergemakkelijken (Thoenes, 1964, 124-128). Inderdaad zijn voldoende werkgelegenheid, een redelijk loonpeil, sociale-zekerheidsuitkeringen en massaconsumptie zeer belangrijke stabilisatoren in het economische proces. Aan dergelijke stabilisatoren heeft een in het licht van de technologische ontwikkelingen investerend bedrijfsleven behoefte om van zijn afzetmogelijkheden op langere termijn verzekerd te blijven.

Sprekend over kapitalisme, moet men zich realiseren dat de huidige economische orde een variant van de kapitalistische is met eigen accenten of kenmerken. Men kan evenzeer spreken over een nieuwe fase in het kapitalisme, na het vroege, het moderne en het late kapitalisme. In het hedendaagse kapitalisme hebben wij niet meer te maken met de zuivere mededinging, de perfecte markt, de automatische prijsregulatie, de volledige beweeglijkheid van arbeid en kapitaal en dergelijke kenmerken, maar met sterk geïnstitutionaliseerde produktie- en marktprocessen. Bovendien is niet zo zeer de eigendom van de produktiemiddelen, maar meer de beschikking daarover de belangrijkste machtsbasis.

Verschillende auteurs hebben gewezen op de toegenomen macht van specialisten, die op basis van wetenschappelijk-technische kennis bureaucratische en doelrationele beheersingsmethoden hanteren (Marcuse, 1964; Galbraith, 1967; Touraine, 1969; Habermas, 1969). Deze analyses zijn nog steeds actueel. Hieraan kan men de conclusie verbinden dat het hedendaagse kapitalisme de *technologie* hanteert om zich te kunnen handhaven. De technologie maakt het mogelijk steeds meer te produceren en bovendien een oplossing te zoeken voor

het steeds groter wordende afzetprobleem. Volledige werkgelegenheid, bestaanszekerheid, stijgend bestaanspeil en massale consumptie passen in een fase, waarin niet het produceren voor een nog niet bevredigde vraag naar werkelijke levensbehoeften, maar het vinden van afzetmogelijkheden voor het voortdurend stijgende aantal goederen en diensten de cruciale kwestie is. Niet alleen het beheersen van de produktie, maar ook het beheersen van de consumptie is daarvoor nodig. Dit vergt gespecialiseerde kennis, die men niet meer bij de financiers kan vinden, maar bij de managers en meer nog bij de steeds omvangrijker wordende kring van interne en externe adviseurs.

De drang tot technologische en technocratische manipulatie van economische interacties is een zo markant aspect van het kapitalisme geworden, dat daarvoor de term *techno-kapitalisme* van nut kan zijn (Den Broeder, 1971).

Nu lijkt uit het voorgaande de gevolgtrekking te kunnen worden gemaakt, dat het techno-kapitalisme volledige werkgelegenheid zal garanderen. De ondernemingen zijn echter niet zeker van hun afzet, vooral niet omdat zij voor lange termijn kostbare investeringen doen en dus niet slechts reageren op een actuele, manifeste vraag. Bovendien ontbreken de volledige mededinging en het flexibele prijsmechanisme; er is sprake van monopolies, oligopolies en monopolistische concurrentie. Baran en Sweezy menen dat het monopoliekapitalisme of tot een enorme consumptie of tot massale werkloosheid moet leiden. De *monopolisten* zijn in staat zelf hun prijs te bepalen en dus ook monopoliewinst te behalen. Door gelijktijdig naar opvoering van de produktiviteit te streven en dus hun kostprijs per eenheid produkt te verlagen wordt hun winst nog groter. Het surplus (verschil tussen maatschappelijke produktie en produktiekosten) wordt dus voortdurend groter. Als echter de bestedingen achterblijven bij de produktie, zullen de monopolisten met minder winst genoegen moeten nemen om de consumptie op te voeren dan wel met een lagere bezettingsgraad moeten werken, wat dus werkloosheid tot gevolg heeft (Baran and Sweezy, 1966).

In de techno-kapitalistische verzorgingsstaten heeft de overheid de macht over het economische proces niet gemonopoliseerd, maar over zichzelf en maatschappelijke belangenorganisaties verdeeld. Dat heeft deze staten in meer of mindere mate een korporatistisch karakter gegeven. Kenmerkend voor het *corporatisme* is een zo grote mate van autonomie van maatschappelijke organisaties bij het vervullen van publiekrechtelijke taken, dat de politieke verantwoordelijkheid en controle grotendeels aan regering en parlement zijn ontvallen (Den Broeder, 1986a, 510). Voor de wijze waarop maatschappelijke organisaties in het openbaar bestuur zijn ingeschakeld zijn in democratische landen echter drie varianten te onderscheiden:

- een politiek-democratische variant, gekenmerkt door besturing via overheidsorganen, waarbij maatschappelijke organisaties in een adviserende rol zijn betrokken;
- een korporatistische variant, waarbij op basis van wetgeving en onder toezicht van de overheid maatschappelijke organisaties met besturing, inclusief verordenende bevoegdheid, zijn belast;
- een democratisch-corporatieve variant, met als karakteristiek vormen van besturing onder eindverantwoordelijkheid van de overheid op hoofdlijnen, maar met inschakeling van maatschappelijke organisaties voor de uitvoering (uitwerking en toepassing) van de wettelijke regelingen (Den Broeder, 1986b, 243-246).

Deze drie vormen komen in het Nederlandse bestel naast elkaar voor. In het bijzonder zijn de organisaties van werkgevers/ondernemers en van werknemers op deze wijzen bij de voorbereiding en uitvoering van beleid betrokken, in den regel gezamenlijk. Daarnaast kennen deze organisaties ook onderling vele vormen van overleg. Openbaar bestuur en systeem van arbeidsverhoudingen zijn in feite met elkaar verstrengeld.

Op het gebied van de *beleidsvoorbereiding* nemen de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers onder meer deel aan de Sociaal-Economische Raad, de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. Op het gebied van de *beleidsuitvoering* of wetstoepassing zijn zij vertegenwoordigd in de besturen van onder meer de bedrijfsverenigingen en andere uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen. Deze voorbeelden zijn met vele andere aan te vullen. In organen op landelijk gebied zijn de centrale organisaties van werkgevers en werknemers vertegenwoordigd. Op het niveau van de bedrijfstak maken de in die sfeer werkende sectorale organisaties deel uit van de besturen of raden. De poging tot volledige ordening van het economische leven door middel van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie, gebaseerd op een conceptueel compromis van confessionele en sociaal-democratische ideologieën, heeft weinig succes gehad. Met name zagen de ondernemers hierin een te grote aantasting van hun zelfstandige beslissingsmacht.

De gezamenlijke deelneming van werkgevers- en werknemersorganisaties aan raden en besturen is een vorm van conflictbeheersing, waarbij de rivaliteit doorgaans in samenwerking verandert. Ook het overleg in de Stichting van de Arbeid en diverse overlegorganen in de bedrijfstakken wordt vaak gekenmerkt door wederzijds begrip en bereidheid tot het sluiten van compromissen. Zeer vaak worden tegenstellingen overbrugd zonder het gebruik van geweldsmiddelen, zoals de werkstaking. Dit kan de indruk wekken dat tussen beide arbeidsmarktpartijen geen conflicten meer bestaan, maar een hoge mate van consensus is bereikt.

De werkelijkheid laat echter zien, dat consensus en conflict naast elkaar optreden, zij het in verschillende situaties of onder veranderde condities met verschuivende accenten. Deze werkelijkheid kan men niet goed waarnemen met behulp van een consensusmodel of een conflictmodel, die beide eenzijdige analyses opleveren, maar daarvoor behoeft men een *confrontatiemodel*. In dit model hebben de partijen als primair doel de belangen van de door hen gerepresenteerde groeperingen zo goed mogelijk te behartigen. Het overleg is in feite een institutie, die bedoeld is om een effectieve en/of aanvaardbare vorm voor de regulering van de belangenbehartiging en de daarbij optredende machts-toepassingen te bieden. De partijen brengen hun belangen en daaraan gekoppelde verlangens met klem naar voren, maar zijn tot op een bepaalde hoogte bereid tot het sluiten van compromissen. Hierbij spelen ook gemeenschappelijke inzichten in de algemene economische situatie en vooruitzichten een rol, met name indien deze voor beide partijen op gelijke wijze de condities voor positieve verbetering aangeven (Den Broeder, 1977, 363-378).

Men kan hierbij terugdenken aan de eerste naoorlogse periode, toen herstel en wederopbouw, vervolgens industrialisatie een grote mate van eensgezind handelen vereiste en van de resultaten van deze inspanning veel aan de werknemers in de vorm van hogere lonen, betere sociale verzekeringen, kortere arbeidstijden en meer werk-zekerheid ten goede kwam. In die periode zijn de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers gedepolitiseerd. In latere jaren zijn de tegenstellingen weer meer naar voren gekomen. De samenwerking tussen beide

partijen blijkt toch een antagonistische coöperatie te zijn. Dit komt ook tot uitdrukking in het functioneren van de overleg- en adviesorganen en in de resultaten van hun beraadslagingen.

De mate waarin men er in slaagt zijn belangen te behartigen, dus voordelen te behalen, hangt af van de machtspositie die men inneemt. *Macht* is te beschouwen als het vermogen van de ene partij de gedragsalternatieven van de andere partij te beperken, dus die andere partij tot een bepaald gedrag te brengen of haar van een bepaald gedrag te doen afzien. Macht is een vorm van asymmetrische relatie, omdat een van beide partijen zo dominant is dat deze de andere partij ondanks haar weerstand haar wil kan opleggen. Het is niet altijd zo dat slechts een van beide partijen over macht beschikt en de andere partij slechts machtssubject kan zijn. Machtrelaties bevatten dikwijls een element van reciprociteit, aldus Ellemers: de machthebbers houden bij hun beslissingen min of meer rekening met de effecten; zij anticiperen op het gedrag en de verwachtingen van de machtssubjecten: de machtssubjecten zijn wel machteloos, maar niet geheel zonder invloed: zij kunnen door al of niet te conformeren de machthebbers al of niet steunen in gedeeltelijke ruil voor het inwilligen van sommige van hun belangenwensen (Ellemers, 1969, 16).

Kenmerkend voor marktsituaties is dat machtssubjecten meer kunnen doen dan het bieden van weerstanden, namelijk voorwaarden stellen. Beide marktpartijen zijn, in wisselwerking, gelijktijdig zowel machthebber als machtssubject. Beide partijen gebruiken zonodig machtsmiddelen. Er is als het ware sprake van elkaar kruisende asymmetrische relaties, een *reciproque asymmetrie*.

De machtsstrijd tussen ondernemers en werknemers heeft sinds het begin van de industriële ontwikkeling tot *groepsvorming* geleid. Beide partijen trachten door bundeling van macht zowel elkaar als de overheid te beïnvloeden. In dit verband is het door Etzioni gemaakte onderscheid tussen sociale en politieke macht interessant: sociale macht is de macht van een collectiviteit ten aanzien van een andere collectiviteit; politieke macht is de macht van een collectiviteit in haar deelneming aan de beheersing door de staat en andere neerwaartse gerichte processen (Etzioni, 1968). Het komt vaak voor dat een partij haar politieke macht soms gebruikt om de overheid tot beslissingen te brengen die de andere partij bindt, met name wanneer de eerstbedoelde partij haar tegenpartij niet rechtstreeks tot iets kon brengen. Hier is dan sprake van sociale macht langs een omweg, die quasi-politieke macht zou kunnen heten.

In hun onderlinge betrekkingen hebben ondernemers en werknemers hun macht op de arbeidsmarkt trachten te versterken door middel van werkstakingen en uitsluitingen. Uiteindelijk hebben zij hun conflicten gereguleerd door de arbeidsvoorwaarden in collectieve arbeidsovereenkomsten te regelen. Daardoor is de belangenstrijd op wezenlijke punten periodiek en is dreiging met machtsmiddelen niet dagelijks aan de orde. De machtspositie hangt sterk af van de situatie op de arbeidsmarkt. In tijden van een gespannen arbeidsmarkt kan de vakbeweging hoge looneisen en andere eisen stellen, die door de ondernemers moeten worden ingewilligd.

In perioden van massale werkloosheid moet de vakbeweging haar eisen matigen en kunnen de ondernemers de arbeidsvoorwaarden bepalen. In het eerste geval is er een zeker *positief machtsaldo* bij de vakbeweging, in het andere geval bij de ondernemers.

De verhoudingen tussen werkgevers en werknemers zijn echter ook voor een

00

groot deel door de overheid geregeld, namelijk door middel van de *sociale wetgeving*. Deze betreft de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden en de sociale zekerheid. In navolging van Sinzheimer mag worden gesteld, dat deze sociale wetgeving de klassentegenstellingen niet opheft, maar institutionaliseert (H. Sinzheimer, 1936). De positie van de werknemers is verbeterd, maar hun afhankelijkheid van de arbeidsmarkt en hun ondergeschiktheid aan de werkgever zijn niet opgeheven.

De marktpartijen proberen de sociale wetgeving te beïnvloeden, dus politieke macht uit te oefenen. Juist nu de overheid zich een regulerende rol heeft toegemeten, is het immers interessant tijdig nieuwe wetten of wijzigingen van wetten voor te stellen jegens de inhoud. Door de integratie van de werkgevers- en werknemersorganisaties in de nationale overleg- en adviesstructuur wordt de politieke macht gekanaliseerd en in den regel ook enigszins geneutraliseerd. Vanzelfsprekend trachten de organisaties buiten deze structuur rechtstreeks en duidelijker hun verlangens onder de aandacht van de overheid te brengen.

Wat ten aanzien van de sociale wetgeving geldt, geldt ook ten aanzien van het economische overheidsbeleid in het algemeen, dat in belangrijke mate niet wettelijk is geregeld. Weliswaar houdt dit overheidsbeleid op veel punten interventie in, maar deze interventie tast de ondernemingswijze produktie niet wezenlijk aan. Zo is de invloed van de overheid op het investeringsgedrag van de ondernemers beperkt tot een aantal indirect stimulerende of afremmende middelen, dus globaal. Mede daardoor kan de overheid niet voorzien in stabiele, volledige werkgelegenheid, wat zeer belangrijk zou zijn voor de positie van de individuele werknemers en hun organisaties. De ondernemers zien onder bepaalde omstandigheden voldoende werkgelegenheid wel als een voorwaarde voor goede afzetmogelijkheden, maar vaker als een nadeel voor hun rendementsontwikkeling. Kalecki noemt een aantal redenen waarom ondernemers zich tegen een politiek van volledige werkgelegenheid verzetten: afkeer van overheidsingrijpen in het algemeen; weerstand tegen overheidsinvesteringen; vrees voor sociale veranderingen zoals versterking van de onderhandelingspositie van de werknemers, vermindering van arbeidsdiscipline, verzet tegen de invoering van nieuwe produktietechnieken en hogere looneisen. Op grond hiervan trachten zij de overheid te weerhouden van het voeren van een beleid ter bevordering of handhaving van een situatie van volledige werkgelegenheid en te bewegen tot een beleid ter vermindering van het tekort op de overheidsbegroting. Hij meent dat de grote ondernemers er door machtsvorming in feite in slagen deze beleidskeuze af te dwingen. Het gevolg hiervan is dat in plaats van of naast een autonome economische conjunctuurcyclus een door beleidskeuzen bepaalde conjunctuurcyclus in de ontwikkeling van economische activiteiten optreedt (Kalecki, 1971).

2. De gevoerde economische politiek

De overheid ging zich na de Tweede Wereldoorlog intensief met het economische proces bemoeien. Op die basis kreeg de *werkgelegenheidsontwikkeling* veel aandacht. Een van de voornaamste doeleinden van het overheidsbeleid was het bieden van voldoende werkgelegenheid aan de groeiende bevolking. Daartoe werd de werkgelegenheid in potentiële groeisectoren, zoals de metaalindustrie en de chemische industrie, bevorderd. Dankzij breedte-investeringen nam de werkgelegenheid in de jaren '50 sterk toe. Met kleine stijgingen tijdens recessies

omstreeks 1952 en 1958 daalde de werkloosheid van 5% in 1950 tot 1,4% in 1960.

Het werkgelegenheidsbeleid ging gepaard met een industrialisatiebeleid, dat ook de exportpositie ten goede kwam. Overigens hield dit beleid geen gerichte sturing in, maar behelsde het slechts globale maatregelen zoals subsidies en belastingfaciliteiten.

De ondernemers waren tegen zogenaamde fysieke maatregelen. Er was daardoor ook geen aandacht voor de textielindustrie mogelijk, hoewel deze bedrijfstak een kwetsbare positie tegenover de toenemende internationale concurrentie innam, vooral door verouderde structuren en technologieën.

Het werkgelegenheids-, industrialisatie- en exportbevorderingsbeleid werd ondersteund door een beleid van loonmatiging. De vakbeweging werkte bewust mee aan het welslagen van deze geleide loonpolitiek, zoals ze ook meewerkte aan bevordering van de arbeidsproductiviteit en de beroepsopleiding terwille van economisch herstel en vernieuwing.

Ook het op ideeën van Keynes gebaseerde conjuncturele begrotingsbeleid was een wezenlijk element van het op gestadige en evenwichtige groei gerichte economische beleid. Een centraal punt in de economische theorie van Keynes is, dat werkloosheid vooral door conjuncturele inzinkingen ontstaat als gevolg van onderbesteding. Daarom moet de overheid door particuliere investeringen te bevorderen en zelf investeringen te doen de bestedingen op peil houden of snel weer op peil brengen. Bij dreigende of beginnende overbestedingen daarentegen moet zij de bestedingen afremmen. In plaats van haar uitgaven te verhogen of te verminderen kan zij de belastingen verminderen of vermeederen (Keynes, 1936). Ook andere landen pasten deze inzichten toe.

Geleidelijk aan gingen de breedte-investeringen over in *diepte-investeringen*, hetgeen werd mogelijk gemaakt door de komst van nieuwe technologieën. Ondanks de daaruit voortvloeiende arbeidsbesparingen bleef de werkgelegenheid ook gedurende de jaren '60 op een hoog niveau en bleef de werkloosheid, afgezien van een lichte stijging omstreeks 1967/68, met 1,5% op het niveau van 1960. Wel ontstond hier en daar werkloosheid als gevolg van fusies, concentraties, verplaatsingen, inkrimpingen en sluitingen van bedrijven, maar deze werd door uitbreidingen elders gecompenseerd.

Toch was de geleide loonpolitiek verlaten. Het was de vakbeweging niet langer mogelijk de achterstand van de loonontwikkeling ten opzichte van de algemene welvaartsontwikkeling verder te laten groeien en tegelijkertijd haar geloofwaardigheid te behouden.

De ondernemers waren er al toe overgegaan meer te betalen dan de collectieve arbeidsovereenkomsten toelieten en waren graag bereid ook legaal hogere beloningen toe te kennen. De schaarste aan personeel dwong hen hiertoe, de rendementsontwikkelingen lieten het toe. Tevens werd het *wettelijk minimumloon* ingevoerd. De overheid zelf had haar beleid ook op wezenlijke punten gewijzigd. Zij had haar industrialisatiebeleid beëindigd en beperkte zich voortaan tot het bevorderen van economische groei in het algemeen. En zij verving haar conjuncturele of anticyclische begrotingsbeleid door een structureel of *pro-cyclisch begrotingsbeleid*: zij spande zich er niet meer voor in een evenwichtige ontwikkeling van bestedingen te bewerkstelligen, maar volstond ermee stelselmatig te ijveren voor het verminderen van begrotingstekorten, ongeacht de economische effecten daarvan. Ook in latere jaren trad bestedingsbeperking op, wanneer bestedingsverruiming waarschijnlijk meer tot bestrijding van de werkloosheid had kunnen bijdragen.

Toen in de jaren '70 een kentering in de economische ontwikkeling zich aftekende door vermindering van industriële bedrijvigheid, werd een beleid van bestedingsbeperking en van matiging van lonen, ambtenarensalarissen en uitkeringen ingezet. De overheidsinvesteringen en de overheidsconsumptie werden sterk verminderd. In plaats van herstel van het industrialisatiebeleid in te voeren, bleef de overheid zich slechts bezighouden met het bevorderen van de economische groei op macroniveau. Verbetering van de economische structuur werd overgelaten aan de behoeften, inzichten, belangen en mogelijkheden van het particuliere bedrijfsleven. De overheid ondersteunde initiatieven van bedrijven met premies en belastingfaciliteiten, maar stuurde niet. Hiermede negeerde de overheid ook de visie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat op een gericht structuurbeleid aandrong (WRR, 1987). Duidelijk is dat de ondernemers hier de strijd om de zeggenschap over de conjuncturele en structurele ontwikkeling hadden gewonnen.

De *werkloosheid* begon te stijgen als gevolg van afnemende vraag naar personeel, terwijl de beroepsbevolking bleef toenemen. Aan de kant van de vraag naar arbeidsprestaties waren factoren werkzaam, die tot tijdelijke of duurzame stagnatie of vermindering van de werkgelegenheid leidden. Er waren toen conjuncturele en structurele ontwikkelingen in de nationale en internationale economie, zoals een internationale recessie, kapitaalintensivering, stijging van het rentepeil, verzadiging van de vraag naar sommige goederen, geringe stijging van het besteedbare consumptieve inkomen en geringere investeringsmogelijkheden vanwege afnemend rendement (Den Broeder, 1975, 15). De bedrijven hadden in alle landen hun productie opgevoerd op basis van vele manifeste en latente behoeften en met het oogmerk hun eigen aandeel zo groot mogelijk te maken. De toenemende internationale concurrentie had hen daartoe aangespoord. Door middel van fusies en concentraties hadden zij getracht een zo groot mogelijk aandeel te veroveren. Investeringen werden in verband met de grote financiële risico's en de dure technische installaties voor middellange en lange termijn gedaan, waarbij men zich moest oriënteren omtrent mogelijke behoeften en vraag in de toekomst. Daarbij trad over een breed terrein een structurele overcapaciteit van de productie op (Den Broeder, 1977, 153).

Dit macrobeleid werd in de jaren '80 voortgezet. Het terugdringen van het tekort op de rijksbegroting, het beperken van de overheidstaken en de door de overheid gepremieerde en gesubsidieerde activiteiten, het herstel van het marktmechanisme en het vergroten van de bedrijfsrendementen waren de hoofdpunten van de economische politiek. Dit leidde tot verdere verhoging van de werkloosheid, die in 1985 een percentage van 17,4 bereikte. Op de salarissen in de publieke sector (ambtenaren en "trendvolgers") en de sociale uitkeringen werd fors bezuinigd. De minimumuitkeringen en -lonen bleven nominaal en vooral reëel steeds verder bij de algemene inkomensontwikkeling, wat het verschijnsel van de "moderne armoede" tot gevolg had. Dit beleid had ook een nadelig effect op de overheidsinvesteringen en de particuliere consumptie.

In de tweede helft van de jaren '80 trad een *herstel* van de werkgelegenheid op, dat tenslotte - ondanks voortgaande groei van de beroepsbevolking - zelfs een daling van de werkloosheid ten gevolge had. Deze gunstige ontwikkeling was echter voor een zeer groot deel het resultaat van de arbeidsduurverkorting in verschillende vormen: vermindering van de wekelijkse arbeidstijd, uitbreiding van deeltijd, toeneming van vervroegde uittreding. Weliswaar nam de economische bedrijvigheid dankzij een internationale opleving toe, maar vooral met behulp van diepte-investeringen, dus arbeidsbesparende

produktiemiddelen en -methoden.

In dit overzicht is herkenbaar dat de theorieën van Keynes vanaf het midden van de jaren '60 en zeker in de volgende decennia niet langer leiding gaven aan de economische politiek. Er was sprake van een terugkeer naar klassieke of een overgang naar neo-klassieke denkbeelden.

Volgens de *klassieke economie* is het economische proces een zelfregulerend systeem, dat slechts goed functioneert als de overheid aan de groei van de markt en de werking van het prijsmechanisme geen beperkingen oplegt. De overheid mag geen invloed op vraag en aanbod uitoefenen door bijvoorbeeld investeringspremies, minimumlonen en sociale uitkeringen. Haar begroting mag slechts klein zijn en moet evenwicht tussen inkomsten en uitgaven vertonen. Loonkosten en belastingen mogen niet hoog zijn, omdat ze ten koste van de winsten gaan en dus de particuliere bedrijvigheid zullen afremmen. Productiekosten en winstverwachtingen bepalen de omvang en richting van de productie. Ook de *neo-klassieke theorie* houdt vast aan deze opvattingen, maar heeft er oog voor dat er door fricties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en inbreuken op de vrije mededinging niet altijd volledige werkgelegenheid zal zijn. Flexibiliteit van lonen zal het evenwicht op de arbeidsmarkt herstellen. De overheid kan dit evenwicht verstoren door minimumloon en werkloosheidsverzekering te regelen.

In de hedendaagse economische politiek zijn de genoemde elementen van de klassieke en de neo-klassieke theorie, zij het in gematigde vorm, herkenbaar. De nadelige effecten daarvan op de werkgelegenheid zijn merkbaar. In landen met een keynesiaans georiënteerde politiek heeft de werkgelegenheid zich gunstiger ontwikkeld.

Therborn toont aan dat in landen een goed gecoördineerd expansief begrotings- en monetair beleid, geflankeerd door een gericht industrie- en arbeidsmarktbeleid, tot het voortduren van volledige werkgelegenheid heeft geleid of de werkloosheidsontwikkeling beperkt heeft gehouden. Daarentegen is de werkloosheid in landen met een restrictief budgettair en monetair beleid, begeleid door een passief industrie- en arbeidsmarktbeleid, tot grote hoogte gestegen (Therborn, London, 1986).

3. Politieke keuzen en ondernemingsbelang

Het hier geboden beknopte overzicht van de economische politiek laat zien dat de ontwikkeling van werkgelegenheid en werkgelegenheid niet alleen afhangt van economische factoren, maar ook van *politieke keuzen*. Die politieke keuzen zijn door de Nederlandse overheid zowel op grond van eigen voorkeuren en inzichten als onder invloed van maatschappelijke belangenorganisaties gedaan. Onder die belangenorganisaties konden de *ondernemersverbonden* zich krachtiger laten gelden dan de vakbeweging. Dat kwam in de eerste plaats doordat de overheid bij het realiseren van haar doeleinden in hoge mate afhankelijk was van het functioneren van ondernemingen in de techno-kapitalistische economische orde. In de ontwikkeling van de Nederlandse economische politiek is duidelijk waarneembaar, dat de overheid na de periode van herstel en wederopbouw geen leidende rol wilde spelen bij het bevorderen van economische groei en structuurvernieuwing. Zij prefereerde een voorwaardenscheppende rol om de mogelijkheden van ondernemers tot investeren en exporteren te verruimen, maar liet de initiatieven aan de ondernemingen.

Daardoor konden de ondernemers een zekere *machtspositie* tegenover de overheid opbouwen. Zij konden deze positie versterken nadat in de jaren zeventig zich een kentering in de economische ontwikkeling ging aftekenen in de richting van afnemende bedrijvigheid en werkgelegenheid. Vanaf dat moment bepleitten zij met succes het toelaten van meer armslag voor het bedrijfsleven. De overheid koos toen voor verlaging van de collectieve lastendruk en rendementsherstel van de bedrijven, in samenhang hiermede ook voor matiging van lonen en bezuiniging op maatschappelijke en medische voorzieningen.

In de tweede plaats konden de ondernemers(organisaties) meer invloed uitoefenen dan de vakbeweging door de geringe organisatiegraad van de Nederlandse vakbeweging. In de periode tot omstreeks 1970 leek er een zeker machtsevenwicht, een reciproke asymmetrie, tussen beide partijen te bestaan, met name onder invloed van de krappe arbeidsmarkt. In de daarna optredende periode van economische teruggang en dalende organisatiegraad boekte de machtspositie van de vakbeweging aan betekenis in en groeide het positieve machtssaldo van de ondernemers.

De ondernemers buiten deze verandering uit door voortdurend te betogen dat de looneisen van de vakbeweging tot diepte-investeringen en daarna tot investeringsverminderingen en werkloosheid hadden geleid. Deze eenzijdige verklaring werd gesteund door het Centraal Planbureau met zijn Vintaf-modellen (Den Hartog en Tjan, 1974). Zij ontwikkelden in confrontatie met de vakbeweging zoveel sociale macht, dat inderdaad een lange periode van loonmatiging volgde. Zij ontwikkelden ook quasi-politieke macht door de overheid ertoe te brengen dit beleid te ondersteunen en te bezuinigen op de sociale uitkeringen.

De actie van de ondernemers voor versterking van hun machtspositie via het overheidsbeleid vond een culminatiepunt in de "brandbrief" van 1976, waarin negen grote ondernemers zich tot de regering wendden met de eis de collectieve druk - belastingen, sociale premies, retributies en heffingen - aanzienlijk terug te dringen, wat tot een daadwerkelijke daling van de arbeidskosten zou moeten leiden. Zij kozen met deze brief op strategische wijze partij voor die ministers in het kabinet-Den Uyl die naar een omslag van het beleid streefden. In ruimere zin drongen zij er op aan het beleid te ontdoen van keynesiaanse elementen en het in klassieke of neo-klassieke richting om te buigen.

Het stimuleringsbeleid moet worden veranderd in een *bezuinigingsbeleid*. Niet het herstel van de werkgelegenheid en handhaving van koopkracht op minimum-niveau, maar het opheffen van het financieringstekort van de overheid diende te domineren in de doelformulering van het beleid. Werkgelegenheid en inkomen moesten worden gezien als afgeleiden van een gunstige economische ontwikkeling, waarvoor verlaging van loonkosten en collectieve lasten een van de voorwaarden is.

In de periode na 1975 werd het bestrijden van de werkloosheid wel officieel als doel van het overheidsbeleid gehandhaafd, maar er werden geen andere maatregelen genomen om de werkgelegenheid te bevorderen als indirecte als het bieden van meer ruimte voor het bedrijfsleven voor investeringen en rendementsverbetering. In het kabinet Van Agt dat eind 1981 aantrad, kreeg minister Den Uyl niet de gelegenheid een werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen. Behalve van de kant van zijn collega's ondervond hij tegenwerking van de kant van topambtenaren, met name via de Centrale Economische Commissie, en van het Centraal Planbureau, die tegen uitgaven voor werkgelegenheid, scholing en arbeidstijdverkorting waren en voor bezuinigingen en loonmatiging. Deze opstelling kwam ver tegemoet aan de wensen van de ondernemers.

Opvallend is dat dit beleid door de kabinetten-Lubbers in de jaren '80 werd voortgezet, hoewel een internationaal herstel begon op te treden, de exportpositie

sterk werd, de lonen achterbleven bij de ontwikkeling in concurrerende landen en bij de produktiviteits- en rendementsontwikkeling en de werkloosheid omvangrijk bleef. Deze kabinetten lieten ook na het economische herstel te ondersteunen met arbeidsmarkt- en scholingsvoorzieningen, waarmee had kunnen worden ingespeeld op de groeiende vraag naar goed opgeleid personeel. Het gevolg was een toenemende discrepantie tussen gevraagde kwaliteiten en de kwaliteiten onder werkzoekenden.

De opstelling van de ondernemers verhinderde dat in Nederland - anders dan in de Scandinavische landen - een actief arbeidsmarktbeleid werd ontwikkeld. Visser en Wijnhoven zetten uiteen dat de ondernemers daar weinig heil in zagen. Zij kozen voor de markt als regulerende instantie, zonder overheids-interventie. Het beleid behield daardoor zijn passieve karakter. Bovendien is het volgens deze auteurs voor ondernemers alleszins rationele oppositie te voeren tegen een werkgelegenheidsbeleid, aangezien een hoge werkloosheid de vak-beweging verzwakt en daardoor looneisen matigt, een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat remt en een kritische discussie over de ondernemingswijze produktie smooert (Visser en Wijnhoven, 104-105, 138).

De *eindconclusie* mag luiden dat in het Nederlandse beleid wel in de herstel- en wederopbouwperiode kort na de Tweede Wereldoorlog met een anticyclisch begrotingsbeleid en een - overigens bescheiden - structuurbeleid aan bevordering van de werkgelegenheid is gewerkt. Maar in de jaren '70 en '80 werd dit beleid in de richting van het vrije marktmechanisme omgebogen. Er kwamen confessioneel-liberale kabinetten, die met steun van de ondernemers deze verandering tegen de betrekkelijk geringe weerstand van de sociaal-democraten en de vakbeweging consequent doorzetten. De werkloosheidsbestrijding werd ondergeschikt gemaakt aan het terugdringen van het financieringstekort van de overheid, de verbetering van de rendementen van de ondernemingen en de vermindering van de overheidsbemoeïing met het economische proces. Een coalitie van centrum-rechtse politici en grote ondernemers bepaalde in harmonie de koers van de economische politiek. Het machtsoverwicht aan de kant van de ondernemers en hun organisaties en de politieke machtsvorming van centrum-rechtse signatuur leidden tot keuzen die de theorie van Kalecki bevestigde en tot een werkloosheidssituatie die door de onderzoeksresultaten van het onderzoek van Therborn wordt verklaard. Op grond van economische inzichten waren ook andere keuzen mogelijk geweest en had de werkgelegenheid een andere ontwikkeling kunnen doormaken.

Inmiddels heeft een *centrum-links kabinet* het politieke toneel beklommen. De regeringsverklaring plaatst het herstel van de werkgelegenheid hoog in het prioriteitschema, maar biedt in feite slechts een intensivering van maatregelen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Het is mogelijk dat onder het motto "sociale vernieuwing" een aantal inspanningen tot ontwikkeling zal komen, dat voor een vermeldenswaard aantal mensen de uitzichtloosheid van hun werkloosheidssituatie zal veranderen in een perspectief van arbeidsparticipatie. Dat is niet zonder belang, maar een overgang naar ordening of sturing van de markt dan wel een stimulerend overheidsbeleid valt hierin niet te beluisteren. Het is trouwens de vraag hoeveel ruimte de politieke en maatschappelijke krachten het kabinet-Lubbers/Kok zou laten voor het zetten van stappen in de richting van een beleid dat de naam actief arbeidsmarktbeleid zou verdienen.

Literatuur

- Andriessen, J.E., 1964, *Economie in theorie en praktijk*, Leiden.
- Baran, P.A., and P.M. Sweezy, *Monopoly Capital - an essay on the American economic and social order*, Harmondsworth.
- Broeder, A.L. den, 1971, *De arbeidsmarkt als object van sociaal beleid in de verzorgingsstaat*, Leiden.
- Broeder, A.L. den, 1975, *Het werkloosheidsvraagstuk - een poging tot probleemformulering; preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, 's-Gravenhage.
- Broeder, A.L. den, 1976, *Aktualisering van het arbeidsmarktbeleid*, in: Van Wezel, J.A.M. (red.), *Arbeidsmarkt in beweging*, 's-Gravenhage.
- Broeder, A.L. den, 1977, *Belangenconfrontatie via overleg*, *Kroniek van het Ambacht/Klein- en Middenbedrijf*, 31 (6).
- Broeder, A.L. den, 1986a, *Bonden tussen bestuur en burgers*, in: Van den Bosch, F.A.J., en A.M. Dancot-Devriendt (red.), *Sociaal en zeker*, Deventer.
- Broeder, A.L. den, 1986b, *Besuurbaarheid van de sociale zekerheid (dissertatie)*, Deventer.
- Broeder, A.L. den, en C. Koning, *Het midden- en kleinbedrijf in de veranderende verzorgingsstaat*, 's-Gravenhage.
- Ellemers, J.E., 1969, *Macht en invloed*, in: Ellemers, J.E. (red.), *Macht, machthebbers, machtelozen*, Meppel.
- Etzioni, A., 1968, *The active society*, New York.
- Galbraith, J.K., 1967, *The new industrial state*, London.
- Habermas, J., 1967, *Antwoorden auf Herbert Marcuse*.
- Hartog, H. den, en H.S. Tjan, 1974, *Investerings, lonen en prijzen*, occasional paper Centraal Planbureau nr. 2/1974.
- Kalecki, M., 1971, *Political aspects of full employment*, in: *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy*, Cambridge.
- Keynes, J.M., 1936, *The general theory of employment, interest and money*, London.
- Marcuse, H., 1964, *One Dimensional Man*, Boston.
- Sinzheimer, H., 1936, *De achtergrond van het arbeidsrecht*.
- Therborn, G., 1986, *Why Some Peoples are More Unemployed than Others*, London.
- Touraine, A., 1969, *La société post-industrielle*, Paris.
- Visser, W., en R. Wijnhoven, *Baanbrekende politiek - de achterkant van de massale werkloosheid*, Kampen.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1987, *Ruimte voor groei*, rapport nr. 29, 's-Gravenhage.