

Boekbesprekingen

Werkloosheid tussen markt en regulatie; een sociaal economische studie van de ontwikkeling van de werkloosheid in Nederland sedert 1965, door A. Spithoven, Proefschrift Utrecht 1988, 399 blz. (incl. bijlagen en vi), ISBN 90 5187 001 9

De arbeidsmarkt is een bron van voortdurende wetenschappelijke aandacht. Data en desiderata staan in dit veld vaak op gespannen voet met elkaar. De uitkomsten van de zich op de 'markt' voltrekkende processen worden ingegeven door markthandelen enerzijds en institutionele arrangementen en gewoonten anderzijds. Deze tweedeling is een globaal sjabloon dat een uiterst gecompliceerd netwerk van relaties verbergt.

De dissertatie van Spithoven stelt dit relatiepatroon op de arbeidsmarkt aan de orde. Hij vraagt zich, tegen de achtergrond van het gevoerde werkloosheidsbeleid en het daaronder liggende denken, af, welke factoren vanaf 1965 als de belangrijkste oorzaken van de werkloosheid in Nederland kunnen worden beschouwd. Natuurlijk spelen daarbij toekomstige beleidsvragen een motiverende rol. Gegeven het feit dat de looncomponent algemeen als de cruciale variabele voor de allocatie dan wel marktruimende werking van de arbeidsmarkt wordt beschouwd, voert Spithoven, op overigens weinig heldere wijze, de twee bekende oppositionele theorieën ten tonele. Tegenover het (post-)Keynesiaanse vraagmodel, dat de lonen opvat als inkomen dat een vraag naar goederen uitlokt, staat de neoklassieke visie op de arbeidsmarkt die de lonen louter beschouwt als kosten. Voor de eerste, door Spithoven voorzien van het label sociaal surplus model, is de aard van de verdeling van het nationaal inkomen tussen arbeid en kapitaal de grondoorzaak van werkloosheid. In endogene termen betekent dit een tekortschieten van de effectieve vraag. Deze werkloosheid noemt Spithoven structureel van aard omdat de afzetmogelijkheden van bedrijven onvoldoende zijn om de benodigde arbeidsplaatsen te scheppen of, anders gezegd, het prijspeil van de goederen te hoog is ten opzichte van de reële loonvoet. Onder deze paraplu plaatst Spithoven de 'institutionele' component van de arbeidsmarkt. De inkomensverdeling is een institutionele zaak. De neoklassieke theorie daarentegen schrijft de werkloosheid toe aan marktimperfecties. De marktruimende werking van prijzen en lonen wordt door rigiditeiten als starre beloningen, arbeidsrecht en andere regels, in zijn functioneren gehinderd. De werkloosheid kan in deze optiek echter als tijdelijk worden opgevat omdat maatregelen kunnen worden genomen om de inflexibiliteiten op te heffen. Wanneer deze niet worden aangevaard kan men van 'vrijwillige' werkloosheid spreken.

De vraag is derhalve welke (werkloosheids)effecten overheersen bij loonontwikkelingen: de inkomenseffecten of de prijseffecten. In andere woorden, is de werkloos-

heid structureel dan wel tijdelijk van aard? Daarbij zorgt de neoklassieke theorie voor een verklaring in termen van prijzen. De inkomenseffecten worden door de schrijver soms onder het post-Keynesiaanse label, en dan weer onder het zogenaamde 'sociaal surplus model' gevoegd. Er blijkt toch een onderscheid tussen beide labels te bestaan, maar dit wordt door Spithoven niet goed geëxpliciteerd. Vervolgens zet Spithoven nogal wat kanttekeningen bij beide hoofdtheorieën en voegt hieraan dan ook een derde invalshoek toe die andere aspecten naar voren haalt zoals een veranderd investeringsgedrag onder invloed van toegenomen concentratie en specialisatie. Binnen deze benadering, die weinig gelukkig weer het adjectief 'post-Keynesiaans' krijgt toegevoegd, ligt de nadruk voor Spithoven op kapitaalverplaatsing naar het buitenland en arbeidsbesparende investeringen. Bij deze laatste valt echter niet goed in te zien waarom ze niet in de neoklassieke logica zouden passen. De theoretische 'plaatsing' in de opening van de studie laat aldus in mijn ogen te wensen over.

Op basis van de benaderingen onderscheidt de auteur de bekende beleidsrelevante werkloosheidstypen: 'natuurlijke' werkloosheid (seizoens- en frictiewerkloosheid), 'conjuncturele' werkloosheid en 'structurele' werkloosheid die voortkomt uit veranderingen in de inkomensverdeling en uit culturele ontwikkelingen. Na het aanbrennen van een aantal analytische beperkingen gaat Spithoven over tot een empirische verkenning van relevant geachte factoren voor de werkgelegenheids- en werkloosheidsontwikkeling. Aan de orde komen respectievelijk de ontwikkeling en verandering van het bedrijfstaksgewijze werkgelegenheidspatroon, sectorele aanbodontwikkelingen en een aantal factoren die op de vraag naar en het aanbod van arbeid van invloed zijn. Deze behandeling mondt uit in de kern van de studie te weten een analyse van de werkloosheid over de jaren 1965-1985.

Een centrale conclusie voor Spithoven is de dominante betekenis van de structurele werkloosheid door de veranderde categoriale inkomensverdeling. In de onderzoeksperiode leiden de verplaatsing van activiteiten naar het buitenland en vooral diepteinvesteringen tot een flinke uitstoot van arbeidsplaatsen. Toch voeren deze structurele economische ontwikkelingen aanvankelijk niet tot dramatische consequenties voor de werkgelegenheid. Lange tijd zorgen een aanzienlijke overbesteding, maatregelen als de WAO, repatriëring van buitenlanders, vervroegde pensionering, externe plaatsing en het natuurlijk verloop voor slechts een geringe toename van de werkloosheid. Door het groeiend tekort op de handelsbalans en de relatieve, economische verschuiving van industrie naar diensten met een lagere arbeidsproductiviteitsontwikkeling, neemt de inflatie in Nederland sterk toe. De overheid probeert hiertegen via bezuinigingen een dam op te werpen. Vanaf 1973 stagneren de uitbreidingsinvesteringen. Mede door de oliecrisis geven ondernemers nog slechts geld uit voor energie- en materiaalbesparende investeringen. De werkloosheid groeit en de collectieve uitgaven nemen steeds grotere vormen aan, ondanks de vele bezuinigingen op het overheidsbudget. Verhogingen van de premiedruk blijven niet uit en deze stuwen mede de loonkosten en prijzen naar boven. De op de Nederlandse markt opererende ondernemingen zien hun afzetgroei dalen. De uiteindelijk uit al deze ontwikkelingen voortvloeiende werkloosheid wordt bovendien nog gevoed door een toenemend aanbod van arbeidskrachten, met name vrouwen.

Voor wie in de jaren zeventig zijn ogen en oren goed heeft open gehouden, is dit allemaal wel bekend. Dit geldt ook voor Spithoven's constatering dat in de jaren 1975-

1985 de inkomensverdeling zodanig was samengesteld dat de investeringen gingen achterblijven bij de behoefte aan arbeidsplaatsen. Het scholingsbeleid van de overheid bleek niet met deze diagnose te sporen. Er was doodgewoon groei van de werkgelegenheid nodig, geen scholing voor banen die niet bestaan. Vooral het beleid dat gericht was op de werkloosheid onder jongeren was volledig naast de pot. De maatregelen, zoals verlaging van aanvangssalarissen en jeugdlonen en diverse entree barrières in de sociale zekerheid, ontmoedigden volgens Spithoven juist de arbeidsmarktparticipatie van deze categorie. Het gebrek aan baanperspectieven werd ingevuld met langere onderwijsparticipatie, het zogenaamde 'wachtkamer-effect'. Spithoven's studie toont voorts aan dat vrouwen en allochtonen onder een relatief grote werkloosheidsdruk stonden. Voor de vrouwen was daarbij van groot belang de enorme toename van de participatiegraad aan het arbeidsmarktgebeuren. Ruim zes keer zoveel vrouwen als mannen wisten in de jaren 1973-1985 een, weliswaar met veel werkloosheidsrisico beklede, baan te veroveren.

Wat ook de oorzaak van de werkloosheid is, er moet, aldus Spithoven, meer werkgelegenheid komen. Weinig is volgens hem te verwachten van stimulering van de uitvoer omdat in de exportsector met name arbeidsextensieve bedrijven werkzaam zijn. Ook het effect van loonkostenmatiging op de export moet laag worden ingeschat. De ontwikkeling van de wereldhandel en de dollarkoers zijn in dit opzicht, aldus Spithoven, veel belangrijker. Erger nog, een loonmatiging heeft een veel relevanter koopkrachtseffect, met de nodige gevolgen voor de werkloosheid. De werkloosheid moet in zijn visie primair worden teruggedrongen door vergroting van de binnenlandse investeringen. Dat vereist desnoods een 'plan' dat voorkomt dat wat de overheid voor deze investeringen aanreikt of bezuinigt, niet naar investeringen in het buitenland weglekt.

Spithoven heeft een studie gemaakt over een immer actueel en belangrijk onderwerp. Helaas is het geschreven in een weinig boeiende en inspirerende stijl. Het werk heeft een duidelijke compositie en goed afgebakende probleemstelling. Er is uitvoerig met allerhande data gewerkt en ook de literatuur lijkt, voor wat de economische invalshoek betreft, redelijk goed verwerkt. Het is echter de vraag of hij de tamelijk verwarrende, theoretische opening niet beter had kunnen vervangen door een heldere problematisering van de werking van de arbeidsmarkt naar 'economische' enerzijds en 'regulatieve', of liever institutionele, aspecten anderzijds. Ook had, wellicht meer in de lijn met de intentie van het werk, de probleemstelling kunnen worden getackeld door het maken van een distinctie tussen vraag- en aanbodfactoren in combinatie met een scheidslijn voor tijd en termijn. Dit probleem wringt ook nog op een andere manier. Spithoven vat de inkomensverdeling op als een institutioneel blok waarvan de veranderingen op een welhaast behavioristische wijze worden gevolgd. Dat kan, dat kan zelfs zeer zinvol zijn, en de auteur kwijt zich zeker behoorlijk van zijn taak, maar titel en probleemstelling suggereren meer. Als er wordt gesproken over de institutionele component van de arbeidsmarkt en men op zoek gaat naar de oorzaken van het dilemma op die markt, de werkloosheid, dan wordt inzicht in de institutionele processen verwacht. Dat gebeurt niet; er wordt gewezen op verschuivingen, niet op de onderliggende factoren daarvan. Institutionele processen kennen echter een eigen dynamiek. Immers de inkomensverdeling is de resultante van velerlei krachtsverhoudingen. Meer dan andere grootheden is zij onderhevig aan regulering en bijgevolg aan relatieve

machtsverhoudingen en rechtvaardigheidsnoties. In de studie van Spithoven echter worden institutionele processen als het ware neoklassiek geduid. Het zijn belemmeringen voor zichzelf regulerende economische mechanismen. Bovendien worden de uitkomsten van de loonvorming in brede zin zelf weer beïnvloed door werkgelegenheid en werkloosheid. De discussie in de literatuur over de wijze waarop en de mate waarin woedt nog steeds. Deze omstandigheid compliceert de materie aanzienlijk. Er is geen verdeling zonder allocatie en omgekeerd. Deze problematiek krijgt in deze studie geen aandacht.

Anders dan de titel van het boek lijkt te beloven, geeft Spithoven's werk geen inzicht in de institutionele processen op de arbeidsmarkt en de gedragsmotiveringen die de ontwikkeling van de werkloosheid tussen 1965 en 1985 mede zouden kunnen verklaren. Hij had beter de term 'regulering' uit de titel kunnen schrappen, zeker als het op een gereduceerde manier slechts betrekking heeft op investeringen en consumptie. Nu wordt iets te veel gesuggereerd.

Ondanks deze opmerkingen vind ik de studie van Spithoven waardevol. Het biedt beleidsdenkers en wetenschappers aangrijpingspunten hun posities en denkbeelden over de economische kanten van de arbeidsmarkt kritisch te doordenken. Bovendien geeft het inzicht in een paar belangrijke thematische velden van de arbeidsmarkt zoals sectorale vraag- en aanbodontwikkelingen, diepte-investeringen en de posities van sommige groepen in de sfeer van de betaalde arbeid. Het heeft echter een institutionalistisch complement nodig waarvoor goede aanzetten kunnen worden gevonden bij de recente dissertatie van Junggeburst.

*A.G. Nagelkerke**

* Drs. A.G. Nagelkerke is verbonden aan de werkeenheden arbeidsverhoudingen van de vakgroep Sociale Economie van de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg.