

*productiviteitsstijging van bedrijven mede te benutten als financieringsruimte voor arbeidstijdverkorting wordt ernaar gestreefd om de inkomensgevolgen van arbeidsverdeling zodanig op te vangen dat de koopkracht voor met name de laagste inkomensgroepen zoveel mogelijk wordt beschermd.* Voor alle duidelijkheid, deze tekst heeft betrekking op de inkomensgevolgen van arbeidstijdverkorting, en staat daarmee los van de hoogte van het minimum in relatie tot de algehele welvaartsontwikkeling. Een onderscheid dat niet steeds door iedereen is gemaakt.

Het laatste onderdeel waarover veel is geschreven is het standpunt over de sociale zekerheid. SED maakt een ondubbelzinnige keuze voor het accepteren van de toenemende druk van de sociale zekerheid als gevolg van het tekort aan werkgelegenheid. Alleen door werkenden te confronteren met de gevolgen van dit tekort (in de vorm van hogere premielasten) kan de noodzaak van de arbeidstijdverkorting ook voor hen voelbaar worden gemaakt. Dat staat overigens los van de afwijzing van het door Van Kemenade c.s. voorgestelde en door sommige auteurs onderschreven stelsel van individuele uitkeringen op minimumniveau, met daarnaast de mogelijkheid om (semi-collectieve) aanvullende verzekeringen af te sluiten. Afgezien van de politiek-strategische overweging dat het niet bepaald handig zou zijn om voorstellen tot onderdeel van de PvdA-uitgangspunten te maken die zo dicht aanliggen tegen de voorstellen van staatssecretaris *De Graaf* (al heeft Van Kemenade gezegd dat stelselwijziging pas zou kunnen worden doorgevoerd als er via arbeidstijdverkorting volledige werkgelegenheid is ont-

staan), zijn er principiële bezwaren in te brengen tegen deze vorm van sociale zekerheid.

Die bezwaren betreffen de uitdijning van bovenwettelijke regelingen en de daarbij onvermijdelijk optredende verschillen naar bedrijven en/of bedrijfstakken. Werknemers in risicovolle omstandigheden (onder andere zwakke bedrijfstakken waar het werkloosheidsrisico hoog is of de kans op arbeidsongevallen door de aard van de werkzaamheden groter is) krijgen een dubbele rekening gepresenteerd: een naar verhouding hoog risico, en ofwel een relatief hoge premie, ofwel een relatief slechte verzekering. Dat zal zeker gevolgen hebben voor de werking van de arbeidsmarkt, en ik maak me weinig illusies over de vraag wie hiervan de rekening gepresenteerd zullen krijgen: die werknemers die in de zwakste arbeidsmarktpositie verkeren. Een dergelijke doorbreking van de solidariteit van werknemers in sterke met werknemers in zwakkere sectoren kan ik niet anders zien dan een principiële inbreuk op de tot nu toe door de partij gehanteerde uitgangspunten, hoe ik het ook wend of keer.

De argumenten die zijn aangedragen voor een dergelijke ommezwaai hebben mij vooralsnog niet kunnen overtuigen. Dat neemt niet weg, dat ik ervan overtuigd ben dat ook over dit onderwerp de gedachten binnen de partij nog lang niet zijn uitgekristalliseerd, hetgeen voor een partij in beweging eerder een voor- dan een nadeel kan worden genoemd. Sociaal-economische dilemma's zullen we wel altijd houden. Het is te hopen dat de discussie daarover in de komende jaren met evenveel verve en diepgang – maar mogelijk in ruimere kring – gevoerd zal blijven worden.

## Dilemma's van een werkbare toekomst

### Jos van Kemenade/Jo Ritzen/Thijs Wöltgens

*Van Kemenade is voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam; Ritzen is hoogleraar economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam; Wöltgens is lid van de Tweede Kamer voor de PvdA*

Het verschijnen van het rapport *Om een werkbare toekomst* is niet onopgemerkt voorbij gegaan. In augustus brachten we dit rapport (nader aan te duiden met OWT) op haar verzoek uit aan de Tweede-Kamerfractie van de PvdA. Tijdens de fractiedagen werd dit rapport besproken. Op 25 augustus verklaarde de fractie van oordeel te zijn dat de opstellers een werkstuk hadden opgeleverd *'dat voldoet aan de opgave om aan te geven hoe economische groei en werkgelegenheid kunnen worden hersteld'*. Verder achtte de fractie onder andere de voorstellen uit OWT die betrekking hebben op het realiseren van selectieve groei, de vernieuwing van de industrie, het bevorderen van de technologische vernieuwing en het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt *'een welkome aanvulling in uitwerking van haar beleidsprogram'*. Maar er waren ook kanttekeningen. Over het voorgestelde so-

ciale convenant voor de wettelijke regeling van arbeidsduurverkorting wordt opgemerkt dat de fractie dit nog nader wenst te bestuderen. Dus, in de meest vriendelijke termen gesteld, enige afstand. Iets meer gedeceideerd nam de fractie afstand van de sociale zekerheidsvoorstellen: *'de gedachte om bij een stelselherziening de bovenminimale uitkeringen buiten de sfeer van de verplichte sociale verzekering te brengen, acht de fractie niet overtuigend'*.

De twee genoemde punten, te weten de wettelijke regeling van arbeidsduurverkorting en de voorstellen om de sociale verzekeringen en voorzieningen volledig te individualiseren en gedeeltelijk buiten de overheid om te laten plaatsvinden, zijn in de stroom van kritiek en commentaar op OWT, die op de fractiedagen volgde, vaste bakens. Dit artikel gaat op een aantal van de reacties in.



Kritiek en commentaar werd niet alleen vanuit de eigen PvdA gelederen geleverd. Ook leden van andere partijen hebben zich uitvoering in OWT verdiept, getuige bijvoorbeeld de artikelen van *Vermaat*<sup>1</sup>, die als adviseur van het CDA gezag geniet en van *Kuipers*<sup>2</sup>, die een belangrijke adviserende stem heeft binnen de VVD. Vermaat heeft vooral kritiek op de beoogde rol van de staat in OWT en op de voorgestelde 'operatie arbeidstijdverkorting'. Kuipers trekt de noodzaak voor en de doeltreffendheid van arbeidstijdverkorting in twijfel als instrument om de werkloosheid te bestrijden.

Naast de vele reacties uit de PvdA worden ook deze twee commentaren van buiten de PvdA in deze beschouwing betrokken. Het betreft immers reacties van enerzijds eminente wetenschappers en anderzijds gezaghebbende economen uit de gelederen van potentiële coalitiepartners.

Voordat we ingaan op de commentaren wordt nog eens kort de achtergrond geschetst waarop de OWT-vorstellingen zijn gebaseerd, onderscheid makend tussen de (normatieve) uitgangspunten, maatschappelijke ontwikkelingen, die van groot belang worden geacht voor het te voeren sociaal-economisch beleid en de analyse van de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Zonder die achtergrondschets blijven de voorstellen van OWT en het antwoord op commentaren daarop in de lucht hangen.

De commentaren worden verdeeld in drie hoofdgroepen: economische orde, herverdeling van arbeid en sociale zekerheid. De voorstellen voor economische herstructurering, vraagpolitiek en inkomenspolitiek zullen niet verder aan de orde komen, mede omdat het commentaar daarop relatief beperkt was.

Twee opmerkingen vooraf. Veel critici hebben zich er wat makkelijk vanaf gemaakt bij de beoordeling van de voorstellen voor de doorvoering van arbeidsduurverkorting, door aan te nemen dat de voorstellen van OWT zouden behelzen dat bij wet arbeidstijdverkorting zou worden opgelegd bij het aantreden van een kabinet, waarin de PvdA zitting zou hebben. Nog los van het feit dat zo'n kabinet zijn eigen arbeidstijd daarmee drastisch zou bekorten, is dit niet wat OWT voorstelt. Er wordt gestreefd naar een wettelijke kader voor het vormgeven van arbeidsduurverkorting met een centrale afspraak over omvang en tijdpad en een decentrale uitvoering op het niveau van bedrijfstak of bedrijf.<sup>3</sup>

Vervolgens hebben ook sommige critici met betrekking tot onze voorstellen ten aanzien van de sociale zekerheid de gemakkelijke stijlfiguur gebruikt, een beeld te bestrijden dat zij hadden geschapen. OWT stelt geen volledige privatisering van de bovenminimale uitkeringen voor, noch een drastische verlaging van de uitkeringsniveau's. Alle commentaren die dat bestrijden kunnen we hier dan ook buiten beschouwing laten. We zijn het er immers mee eens en ze hebben geen betrekking op wat wij hebben voorgesteld.

#### **Uitgangspunten**

OWT is een politiek document. Normatieve uitgangspunten werden gekozen voor het maken van

keuzen uit alternatieve beleidslijnen. Gegevens die uitgangspunten is een vrij strakke afleiding gemaakt van hetgeen te doen staat. Volledigheidshalve worden deze uitgangspunten nog eens weergegeven. Voorop heeft gestaan om op een betrekkelijk korte termijn volledige werkgelegenheid te bereiken en deze in stand te houden. Zo'n normatief uitgangspunt is niet vrijblijvend. Het houdt in dat men minder gewicht kan hechten aan andere doelstellingen. In alle eerlijkheid mag bijvoorbeeld niet worden uitgesloten dat de voorstellen omtrent arbeidstijdverkorting wel enig negatief effect hebben op de totale inkomensontwikkeling of dat de voorstellen over de arbeidsmarkt de zekerheid die werkenden en werklozen nu hebben in geringe mate zullen verminderen. Het mooiste zou zijn om de werkgelegenheid te doen toenemen zonder – waar dan ook – een veer te laten. De illusie dat de ruimte daar groot voor is hebben we niet gehad.

De bevordering van selectieve economische groei is minder een uitgangspunt, dan wel een middel. Economische groei levert meer werk aan de ene kant en kan aan de andere kant de basis verschaffen voor arbeidsduurverkorting, zonder teruggang in banen. Wel behoren de inkomenspolitieke randvoorwaarden tot de uitgangspunten. Een belangrijke randvoorwaarde is het vasthouden aan het wettelijk minimumloon. Het loslaten van een dergelijke wettelijke bodem, zoals veelal bepleit in de wereld van (sociaal-)economen, zal ongetwijfeld een positief effect hebben op de werkgelegenheid. De omvang daarvan zal – naar men uit buitenlandse studie mag afleiden<sup>4</sup> – echter veel minder groot zijn dan wel wordt gesuggereerd voor mensen, die opheffing van deze bodem bepleiten. Wij hebben ervoor gekozen dat *'de hoogte van het minimumloon zodanig moet zijn, dat de alleenstaande minnumloner geen beroep hoeft te doen op aanvullende uitkeringen'* (blz. 47).

De meest expliciete afwegingskaders zijn daarmee aangeduid. Bij de beschouwing van de verschillende reacties wordt nader ingegaan op de uitwerking en verbijzondering van het normatieve kader.

#### **Ontwikkelingen**

OWT is niet het voorbeeld van een document dat kolten en geiten spaart. Het is niet alleen de dramatische omvang van de werkloosheid, die ertoe aanleiding gaf om de gebaande paden niet als vanzelfsprekend te beschouwen. Er tekenen zich een drietal ontwikkelingen af die nopen tot een grondige heroriëntering op de instituties binnen onze samenleving, te weten: individualisering als maatschappelijke ontwikkeling, de veroudering van de bevolking, en de technologische ontwikkeling.

In de samenleving is een verandering gaande naar een situatie van een blijvend grotere mate van persoonlijke zelfstandigheid, een hoge relatie-mobiliteit, een grotere flexibiliteit van opvattingen, waarden, normen en levensstijlen en een grote verscheidenheid van 'sociale contracten', dat wil zeggen van manieren waarop individuen met anderen, meer of minder tijdelijk, hun leven inrichten. Deze veranderingen worden meestal aangeduid met de term 'individualisering'. De



instituten binnen onze samenleving, zoals bijvoorbeeld het stelsel van sociale zekerheid, zijn in het algemeen (nog niet) afgestemd deze culturele verandering. Deze instituten kunnen zelfs onbedoeld een rem vormen op de culturele ontwikkeling en daarmee aanleiding geven tot ongenoegen en frustratie bij verschillende groepen van de bevolking. In een aantal gevallen bestaat druk van buitenaf om de instituten aan te passen aan de veranderde opvattingen. De derde richtlijn van de EG is een voorbeeld daarvan. Politiek gezien kan men daarop ad-hoc reageren: een aanpassing aan de WWV z.s. en van de AOW z.o. Bij het schrijven van OWT heeft voor ogen gestaan dat achter elke ad-hoc aanpassing in dezen een lange termijn strategie dient te staan. Zo zou bij de voorstellen voor ad-hoc aanpassingen van de sociale zekerheid voor ogen dienen te staan welke de consequenties zijn wanneer over enige tijd ook de ABW en de RWW aan individualisering toe zijn. De voorstellen voor de herziening van het sociale zekerheidsstelsel zijn onder ander daarop geënt.

De verandering van de bevolking heeft op verschillende fronten effecten. Niet alleen brengt deze ontwikkeling een toenemend beslag op overheids- en sociale zekerheidsuitgaven met zich mee, teneinde het toenemende beroep op bejaardenhuizen, verpleeghuizen, gezondheidszorg voor ouderen, AOW enzovoorts mee te bekostigen. Ook blijkt de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking relatief sterk toe te nemen. Terwijl deze van 1960 tot 1980 daalde van 37,5 tot 36 jaar, zal deze tussen 1980 en 2010 (volgens de CPB prognoses) stijgen tot 40 jaar. In deze ontwikkeling is rekening gehouden met de extrapolatie van de trend in de vervroegde uittreding en in WAO/AOW, alsook in WWV participatie van 57,5 jarigen en ouder. Terwijl het arbeidspotentieel zich de afgelopen decennia voortdurend in kennis en vaardigheden vernieuwde door toetreding van jongeren, zal deze vernieuwing in de komende decennia grotendeels moeten plaatsvinden door her-, om- en bijscholing.

In het spanningsveld tussen positieve en negatieve effecten van de technologische ontwikkeling is de keuzevrijheid voor een open economie als de onze beperkt. Een rem op de implementatie van nieuwe technologieën zal in eerste aanleg wellicht werkgelegenheid kunnen redden, maar zou in tweede instantie door buitenlandse concurrentie aanleiding kunnen zijn tot een groter verlies aan werkgelegenheid, alsmede verlies aan nationaal inkomen. Een stimulerende houding ten opzichte van de toepassing en de ontwikkeling van dergelijke nieuwe technologieën is dan ook gewenst.

### Analyse

Het startpunt voor het formuleren van een beleidsprogramma voor het bereiken van volledige werkgelegenheid ligt bij een analyse van de oorzaken van het ontbreken van genoeg werk voor ieder die kan en wil werken. De werkloosheid in Nederland is één van de hoogste van de landen die samenwerken in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Hoezeer de verhoudingen uit het lood geslagen

zijn, leest men af uit het statistisch gegeven dat het percentage van de vrouwen dat deelneemt aan de beroepsbevolking één van de laagste van de OESO is (met Ierland), terwijl dat van mannen ongeveer op het gemiddelde ligt. Nauw verbonden aan de werkloosheidsontwikkeling is de ontwikkeling van het nationale inkomen: Nederland hoort in 1983 voor het tiende jaar in successie bij de hekkesluiters in economische groei. We moeten ons goed realiseren dat een lage groei niet synoniem is met een selectieve groei. De randvoorwaarden die aan de negatieve effecten van productie of consumptie voor mens of milieu worden gesteld zijn in andere landen zeker zo scherp geweest als in Nederland.

Als belangrijkste oorzaak van dit achterblijven van Nederland wordt in OWT de mate van vertraging in de aanpassing van de produktiestructuur aan veranderingen in relatieve prijzen, in voorkeuren en smaken van consumenten en in technologische mogelijkheden gezien. 'Newly Industrialized Countries' en Japan reageerden snel en drongen de marktaandeelen van de Europese landen terug. Ook binnen de Westeuropese landen liep tot voor kort het Nederlandse marktaandeel terug.

Vergroting van de aanpassingssnelheid in de produktiestructuur is gewenst om de werkgelegenheid te bevorderen. Dit leidt tot voorstellen voor maatregelen om de werking van de arbeidsmarkt en van de kapitaalmarkt te verbeteren.

### Economische orde

Vooral de commentatoren van buiten de PvdA hebben grote moeite gehad met de interpretatie van de OWT voorstellen in termen van de voorgestane economische orde. Aan de ene kant worden aan de aanbodkant voorstellen gedaan waaruit een minder invloedrijke rol voor de staat voortvloeit. Aan de andere kant wordt een duidelijk grotere rol voor de overheid voorgestaan dan momenteel gangbaar is bij het in stand houden van de consumptieve vraag en mogelijk bij het proces van herverdeling van werk.

Sommigen hebben dit als inconsistent beschouwd. Men zou bij alle facetten óf voor meer óf voor minder overheidsinterventie moeten pleiten. Het misverstand in die redenering is dat overheidsinterventie doel zou moeten zijn, terwijl het in feite middel is. Waar het middel gebrekkig heeft gefunctioneerd (zoals bijvoorbeeld bij de stimulering van investeringen via de WIR) moet men dit niet langer toepassen. In die gevallen waar er sprake is van falen van marktprocessen of waar rechtvaardigheidsoverwegingen in het geding zijn, kan overheidsinterventie gewenst zijn.

Een belangrijk onderdeel van de voorstellen in OWT, dat overigens relatief weinig aandacht heeft gekregen, is het streven om arbeid naar verhouding goedkoper te maken, zodat de neiging om arbeidsbesparend te investeren zou worden afgeremd zonder nadelige gevolgen voor de internationale concurrentiepositie, en om arbeidsintensieve bedrijvigheid te stimuleren.

Voorstellen, zoals het ten dele verleggen van de premiedruk naar kapitaalsintensieve bedrijven, het verkleinen het van zogenaamde bruto-netto-traject en het



bevorderen van nieuwe technologisch hoogwaardige producties hebben daarop betrekking en zijn op verschillende manieren van invloed op de inrichting van de economische orde.

Mede in verband daarmee wordt in OWT getracht voorstellen te ontwikkelen voor arbeidsverhoudingen die geschikt zijn op de leest van veranderde sociaal-economische verhoudingen. Een aspect daarvan vormen de gewijzigde vermogensverhoudingen. In toenemende mate bestaat het maatschappelijk kapitaal uit de besparingen van werknemers bij pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen. De klassieke grenzen tussen kapitaal-bezitters en arbeiders zijn aan het vervagen, door de sterke groei van de institutionele beleggers. De voorstellen van OWT behelzen enerzijds een vergroting van bestaande vormen van zeggenschap van werknemers binnen bedrijven en anderzijds de invoering van nieuwe vormen van deelname in het eigen vermogen van een bedrijf. Uit het oogpunt van spreiding van risico wordt wel een centraal fonds voor een dergelijke vermogensvorming voorgesteld. Het grote nadeel daarvan is echter dat daarmee een nieuwe institutie wordt gecreëerd, waardoor de feitelijke beschikkingsmacht over betreffend fonds (net als voor de pensioenfondsen geldt) onttrokken wordt aan de werknemers in individuele bedrijven. De mogelijkheden om via een dergelijk centraal fonds de betrokkenheid van werknemers bij en hun zeggenschap in hun bedrijf te bevorderen zijn in die vorm daarom meer beperkt, terwijl een centraal fonds minder mogelijkheden biedt om in een gedifferentieerde economie gunstige rendementsontwikkelingen in bepaalde bedrijven toch aan de betrokken werknemers ten goede te laten komen zonder voor de werkgelegenheid schadelijke loongolven of generale kostenstijgingen te veroorzaken. Het spreekt daarbij ook voor ons overigens vanzelf dat dergelijke gunstige rendementsontwikkelingen in de eerstkomende jaren bij voorrang aan extra arbeidstijdverkortening met herbezetting zouden moeten worden besteed.

### **Herverdeling van arbeid**

Herverdeling van arbeid is een zeer omstreden onderwerp, met uitgesproken voor- en tegenstanders, die elkaar lijken te bestoken vanuit vooringenomen posities, wars van elkaars argumenten. Binnen de voorstanders lijkt er een soortgelijk gevecht gaande, waarbij de ingenomen stellingen de wijze van implementatie van arbeidsduurverkortening betreffen. De scheidslijnen die hierin wel getrokken worden centreeren rondom de rol van de overheid. Er zijn uitgesproken voorstanders van een terughoudende rol. De bal zou in deze opvatting primair bij de sociale partners moeten liggen en de overheid helpt de voorwaarden te bevorderen om dit proces te doen slagen. Anderen bepleiten een méér actieve rol van overheid waarbij *'gestreefd wordt naar een meerjarig sociaal convenant van werkgevers, werknemers en overheid hieromtrent, dat een wettelijke basis krijgt. In de 'convenantwet' worden tevens de hoofdlijnen voor de lastendruk en het arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector vastgelegd'* (OWT, blz. 63). Het sociaal convenant

is een overeenkomst tussen werkgevers, werknemers en de overheid met betrekking tot de hoofdlijnen van het te voeren beleid ten aanzien van onder andere de arbeidsherverdeling. Het is dus niet zoals *Voorwaarts* (1 febr. 1985, blz. 6) suggereert een wet die van bovenaf wordt opgelegd. Er is geen sprake van dwingend opleggen in welke vorm en in welk tempo de arbeidsduurverkortening plaats vindt, zoals *Voorwaarts* opmerkt, daarbij OWT als voorbeeld aanhalend.

Het wapengekletter tussen voor- en tegenstanders voor arbeidsduurverkortening (ADV) op zich genomen en van de voor- en tegenstanders van bepaalde invoeringsstrategieën draagt weinig bij aan het inzicht over de mogelijkheden van ADV en de moeilijkheden bij invoering daarvan. Daarvoor zijn zorgvuldiger beschouwingen nodig. Uitgangspunt dient te zijn dat het bij ADV gaat om een zeer ingrijpende maatschappelijke operatie. Het is in zoverre ook een riskante operatie dat alleen bij een zorgvuldige invoering men succes mag verwachten. De vrees voor bijvoorbeeld fricties op deelmarkten van de arbeidsmarkt of voor stijging van de loonkosten per eenheid produkt bij snelle doorvoering van ADV is zeker niet volledig ongegrond. Toch zijn de meeste argumenten die gebruikt worden door tegenstanders van ADV om aan te tonen dat ADV een weinig effectief middel zou zijn voor de vermindering van de werkloosheid nauwelijks steekhoudend. Met de meeste elementen kan immers rekening worden gehouden bij de invoeringstrategie. Het zijn ook waarschuwingen dat de invoering van ADV zorgvuldig dient plaats te vinden.

Tegenstanders lijken de argumenten contra arbeidsduurverkortening dan ook vooral strategisch te hantieren, om hun keuzen te rationaliseren. Het gaat dan om keuzen waaruit een voorlopig blijvend hoog niveau van de werkloosheid voortvloeit. Sommigen stellen dit openlijk. Anderen suggereren dat ook zonder ADV de werkloosheid substantieel kan worden teruggebracht, door bijvoorbeeld loonverlaging, afschaffing van het minimumloon en dergelijke. Nog los van de beoordeling daarvan in normatief opzicht, blijkt het – bij ons weten – te blijven bij suggesties, zonder pogingen de voorgestelde alternatieven te kwantificeren. Nu is het ook geen eenvoudige opgave om de werkloosheid terug te dringen bij de gegeven trendmatige toename van het arbeidsaanbod, zowel door de toenemende omvang van cohorten jongeren als de groei in de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen.

Collectieve interventie in het proces van arbeidsduurverkortening lijkt een vanzelfsprekendheid. De individuele werkgever heeft primair de taak zorg te dragen voor de continuïteit van zijn bedrijf. De individuele werknemer zal – bij de inkomensontwikkeling van de afgelopen jaren – in het algemeen en strikt persoonlijk gezien een hoger inkomen prefereren boven meer vrije tijd. Het niveau van de werkloosheid speelt slechts een ondergeschikte rol in het gedrag van individuele werkgevers en werknemers: een grotere werkgelegenheid heeft immers alle kenmerken van een zuiver collectief goed, in die zin dat een ieder daar voordeel van heeft en dat het voordeel van de een dat van de ander niet in de weg staat. Werkloosheid is ook een



maatschappelijk probleem, waar een individuele werkgever of werknemer geen oplossing voor heeft. Toch hebben beide belang bij daling van de werkloosheid. De werkgever omdat een blijvend omvangrijke werkloosheid de continuïteitsvoorwaarden voor het bedrijfsleven aantast en de werknemer omdat een hoge werkloosheid ook een hoog risico in zich draagt van werkloosheid voor die werknemer. Over de invloed van de blijvend hoge werkloosheid op de continuïteitswaarden van het bedrijfsleven wordt in ondernemerskringen overigens verschillend gedacht. Het feit dat de sociale spanning weinig is beïnvloed door de omvangrijke werkloosheid wordt aangehaald als bewijs tegen de geponeerde stelling. Gemakshalve wordt dit verschijnsel dan geëxtrapoleerd naar een toekomst waarin het aandeel van de langdurig werklozen in het werklozen bestand verder toeneemt en waarin het bedrijfsleven redelijke vooruitzichten heeft. Daar wringt mogelijk een schoen. Het valt goed te beargumenteren dat spanning juist ontstaat waar naast elkaar sprake is van een zich goed ontwikkelende marktsector en massawerkloosheid.

De situatie van werkgelegenheid als (zuiver) collectief goed is het klassieke geval, waarbij zonder collectieve interventie een inefficiënte situatie ontstaat. Collectief hoeft niet te betekenen: geregeld via de overheid. Ook sociale partners kunnen op centraal niveau collectief optreden. Het lijkt echter ondenkbaar dat via afspraken op decentraal niveau (dus gedecollectiviseerd en afgezien van situaties van bedrijfsinkrimpingen) ADV van enige omvang wordt gerediseerd. De voordelen van vermindering van de werkloosheid zullen immers ook elders doorsijpelen, terwijl de kosten volledig door het betreffende decentrale niveau worden gedragen. Een centraal akkoord tussen werkgevers en werknemers over de hoofdlijnen van ADV lijkt, op deze wijze gezien, een vereiste. Dat de uitvoering decentraal dient te geschieden hoeft geen betoog. De overheid is op verschillende manieren bij een centraal antwoord betrokken. Als grootste werkgever kan ze niet buiten beschouwing blijven in een centraal akkoord. Sterker nog: ze hoort partij daarin te zijn. Maar een zeker zo belangrijke reden om de overheid in een centraal akkoord te betrekken is de accommoderende rol die de overheid kan vervullen bij de invoering van ADV, middels wetgeving, subsidies en belastingen. Essentieel is bovendien dat verkorting van de werktijd en evenredige vermindering van het bruto-inkomen, niet zondermeer gepaard gaan met een evenredige vermindering van het netto-inkomen. Verlaging van premie- en belastingdruk speelt daarbij een belangrijke rol. Die kan in het algemeen echter slechts centraal en veelal zelfs alleen bij wet gerealiseerd worden. Voor deze en dergelijke elementen is derhalve niet alleen een convenant, maar ook een convenant-wet noodzakelijk, waardoor dan ook de volksvertegenwoordiging nadrukkelijk en op de meest geëigende wijze betrokken is bij deze uiterst belangrijke maatschappelijke ontwikkeling. Daarom is door ons voor de vorm van een convenant-wet gekozen; niet uit regelzucht, noch op grond van overspannen verwachtingen over de mogelijkheden van centraal beleid, maar omdat de over-

heid in meerdere opzichten hierbij ten nauwste betrokken is en behoort te zijn.

Het sociale convenant dient meerjarig te zijn, met name om de maximale flexibiliteit in de invoering van ADV toe te staan. Wie decentraal de voorkeur geeft aan een grondige verkorting van de arbeidsweek per persoon ineens (met verlenging van de bedrijfstijd via meer-ploegen diensten) moet daartoe in staat worden gesteld, binnen de hoofdlijnen van het sociale convenant. Wat de uiteindelijke gemiddelde werktijd per persoon is, waar het meerjarige akkoord zich op richt, hangt af van de termijn waarover het akkoord zich uitstrekt. Het eindpunt van de vijftieng-urige werkweek in 1994 mag in geen geval een nieuwe dogma worden. Het is ook in OWT slechts de onvermijdelijke voorwaarde om, bij verschillende economische vooronderstellingen, in tien jaar volledige werkgelegenheid te bereiken.

In OWT zijn voorstellen gedaan over de keuzen met betrekking tot de vormen van ADV, die als effectief en wenselijk kunnen worden beschouwd. Zowel met het oog op herbezetting als met betrekking tot de humanisering van de arbeid zou geleidelijke omschakeling van banen in meer-ploegenbanen van zeg vijftieng-urige werktijd wenselijk zijn.

Het is niet zo dat men alleen met herverdeling van werk de werkloosheid oplost. Om te bereiken dat Nederland met de industrielanden weer mee kan komen, zal het nodig zijn om ons open te stellen voor technologische vernieuwingen in het bedrijfsleven, om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren, evenals de kapitaalmarkt, en vooral om arbeid relatief goedkoper en de productie relatief arbeidsintensiever te maken. Ook deze elementen zijn minstens even essentieel voor het bereiken van volledige werkgelegenheid, als verkorting van de arbeidsduur. Zonder economisch herstel in deze zin, zal arbeidsduurverkorting zelfs bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, worden.

### Sociale zekerheid

De individualiseringstendens in onze samenleving dwingt tot de vorming van gedachten over een alternatief stelsel van sociale zekerheid dat op individuele leest is geschoeid. Dat is echter slechts één van acht redenen die in OWT worden genoemd als achtergrond voor voorstellen voor een herziening van de sociale zekerheid. Twee andere redenen zijn zeker zo belangrijk:

- De relatie tussen sociale zekerheidsbeleid en arbeidsmarktbeleid is onvoldoende. Mogelijkheden om gebruik te maken van de periode en de middelen van sociale zekerheid voor her-, om- en bijscholing worden niet benut.

- Het stelsel is niet ingericht op structurele en langdurige werkloosheid. Alhoewel alle inspanningen gericht moeten zijn op creatie van arbeidsplaatsen, zal een nieuw stelsel toch voorzieningen moeten bevatten voor degenen die onverhoopt (op latere leeftijd) langdurig werkloos worden.

Grondige wijzigingen worden voorgesteld in het stelsel. Daar zal tijd mee zijn gemoeid. Gestreefd zou moeten worden naar een tijdspad van invoering zoda-



nig dat er van volledige implementatie sprake is, op het moment dat het proces van ADV zijn beslag heeft gehad. De kern van voorstellen zijn een algemene basisvoorziening voor iedere persoon die niet in staat of niet in gelegenheid is om zelf in zijn of haar onderhoud te voorzien, of die daarvan bij wet is vrijgesteld, zoals bij voorbeeld bejaarden, studerende en mensen met ouderschapsverlof. Behalve voor deze laatste groepen en voor diegenen die niet in staat zijn om te werken, geldt voor een ieder een sollicitatieplicht en de plicht tot her-, om- of bijscholing, zoals dat ook in Zweden het geval is. Het niveau van de basisvoorziening bedraagt in de eindsituatie voor ieder individu, ongeacht de economische positie van zijn of haar partner, zeventig procent van het wettelijk minimumloon, waarbij via de belasting met het inkomen en de draagkracht per huishouden rekening zal worden gehouden.

Om tegemoet te komen aan de toenemende heterogeniteit van voorkeuren en van situaties in een gedifferentieerde economie wordt voorgesteld om bij de bovenminimale verzekeringen tegen inkomensderving enige ruimte voor keuzevrijheid van de betrokkenen te laten, binnen bij wet gestelde randvoorwaarden. Aan die vrijheid kan door middel van individuele of collectieve regelingen vorm en inhoud worden gegeven.

De reacties of deze voorstellen zijn veelal afwijzend, op overigens uiteenlopende gronden. Sommigen hebben geopperd dat in de huidige situatie dit stelsel te duur zou zijn, gezien het mogelijke beroep op de algemene basisvoorziening. Dit is juist. Het was ook een reden om de implementatie gelijk op te laten lopen met de daling van de werkloosheid via ADV. Anderen zien denivellerende aspecten in dit stelsel, vergeleken met het huidige. Dat is onjuist. In grotere mate dan nu het geval is, zou inkomensderving gefinancierd worden uit progressieve belastingen in plaats van regressieve premies. Overheersend lijkt de vrees dat daardoor nieuwe ongelijkheden worden geschapen tussen werknemers in sterke en zwakke bedrijven en in meer of minder risicovolle beroepen.

Afgezien van het feit dat dit nu ook al het geval is (bij voorbeeld in de vorm van bovenwettelijke regelingen en door middel van werkgaranties) en afgezien van het feit dat het bij uitstek de taak van de vakbeweging is om dat desgewenst te voorkomen of te beperken, worden deze mogelijke nadelen onzes inziens te gemakkelijk en a priori zwaarder gewogen dan de toch onmiskenbare voordelen van een dergelijk stelsel, zoals bij voorbeeld de verzelfstandiging, het wegnemen van ongelijkheden in het huidige stelsel, de mogelijkheden tot differentiatie in een gedifferentieerde economie, nieuwe kansen voor de vakbeweging tot ledenbinding en -werving, en vooral de mogelijkheden om ook hierdoor arbeid goedkoper te maken en dus werkgelegen-

heid te bevorderen. De grootste en meest schrijnende ongelijkheid is immers massale werkloosheid. OWT stelt overigens niet voor een dergelijke ingrijpende stelselwijziging ineens in te voeren. Nadere studie en uitwerking zijn vereist, alsmede een zorgvuldige en langdurige invoerings- en overgangsperiode. Juist de sociaal-democratie zou het tot haar taak moeten rekenen om althans een nadere studie van dergelijke voorstellen ter hand te nemen en ze niet aanstonds al een modern taboe ter zijde te schuiven.

#### **Besluit**

De commentaren op OWT hebben in het algemeen bijgedragen tot de noodzakelijke gedachtenvorming over economisch herstel en een beleid gericht op volledige werkgelegenheid. Dat was ook precies onze bedoeling. De oplossing van de massale werkloosheid en de allesoverheersende noodzaak het risico van een gespleten samenleving te vermijden, vereisen een open gedachtenwisseling en de ruimte voor onorthodoxe denkbeelden in de onorthodoxe situatie waarin we ons bevinden. Op één punt werken de commentaren verwarrend. Ze richten zich meestal op onderdelen van het program dat OWT voorstelt. Het ware wenselijk om de onderlinge samenhang van het pakket voorstellen goed voor ogen te houden. Juist de samenhang levert mede de verwachting op, die door de doorrekening van het program wordt onderschreven, dat de weg naar volledige werkgelegenheid zeer wel begaanbaar is.

Het werkelijke dilemma is of we bereid zijn een samenleving te aanvaarden waarin zovelen aan de kant worden gezet, of dat we, om dat te voorkomen, bereid zijn om vertrouwde en gebaande paden te verlaten. In OWT hebben wij getracht dat laatste te doen, omdat wij dat eerste, als sociaal-democraten, volstrekt onaanvaardbaar achten.

#### **Noten**

1. Vermaat, A.J., 'Werkgelegenheid op het kruispunt van arbeidstijdverkorting en loondaling', *Christen democratische verkenningen*, 12/84, blz. 634-646.
2. Kuipers, S.K., 'Van Kemenades dirigisme scheidt geen werk', *De Volkskrant*, 29 sept. 1984.
3. Het zetduiveltje heeft in de gedrukte versie toegeslagen. Terwijl de gestencilde versie die besproken werd door de fractie duidelijk spreekt in de vermelde termen is bij de gedrukte versie 'de' voor 'centraal' in het woord 'decentraal' weggevalen (blz. 43). Aan de samenvatting (blz. 63) is dit duiveltje voorbijgegaan.
4. Brown, Ch., C. Gillroy en A. Kohen, 'The effect of the minimum wage on employment and unemployment', *Journal of Economic Literature*, 1982, no. 2, blz. 487-528.