

Door de crisis

Inleiding

Ferry Koster & Romke van der Veen

MEM 89 (4): 343–348

DOI: 10.1557/MEM2014.4.KOST

Het onderzoek naar de werking van de instituties voor regulering van de arbeidsmarkt en voor economische bescherming en herverdeling, wordt al enige decennia gedomineerd door de vraag hoe deze instituties reageren op een situatie waarin permanent sprake is van een tekort aan middelen en externe druk tot aanpassing. Het zijn vooral de gevolgen van processen van economische en daarmee samenhangende politieke globalisering die deze permanente veranderingsdruk lijken te veroorzaken. Economische en politieke globalisering verhogen de mate van interdependentie tussen nationale staten en economieën en veroorzaken daardoor volgens velen een onvermijdelijke *race to the bottom* die tot liberalisering van de instituties van de verzorgingsstaat en de arbeidsmarkt leidt en die processen van economische herverdeling frustreert en ongelijkheden vergroot. Zoals Scharpf in een recente publicatie over de Europese Unie en over het politieke proces van Europese integratie schrijft: “(...) the Monetary Union has dramatically increased the interdependence between national economic policies. And it has created structural constraints under which the only permissible and potentially effective responses to an economic recession have the effect of ‘beggar-my-neighbour’ strategies directed at other members of the eurozone. (...) The systemic effect is a ‘race to the bottom’ in which the member states of the eurozone are forcing each other to reduce unit labour costs by increasing the competition among jobseekers – through the deregulation of labour law, the dismantling of collective – bargaining institutions and the reduction of minimum wages and of social benefits for the unemployed.” (Scharpf 2014: 153-154).

In dit themanummer van *Mens & Maatschappij* onderzoeken verschillende auteurs de wijze waarop nationale staten en economische actoren hebben gereageerd op de recente economische en financiële crisis. Deze

crisis, die in 2008 uitbrak, heeft de eerder genoemde druk op nationale systemen van arbeidsmarktregulering en economische bescherming in hoge mate verhevigd en biedt daarom een bijzondere gelegenheid om de reactie van deze instituties onder verhevigde druk te onderzoeken. Recent onderzoek hiernaar door bijvoorbeeld de OECD (2012) en het IMF (2014) ondersteunt verassend genoeg niet direct de *race to the bottom* hypothese. In een studie naar de veerkracht van arbeidsmarkten tijdens recessies trekt de OECD de conclusie dat “co-ordinated wage-bargaining institutions can contribute to both good structural performance and labour market resilience. More specifically, co-ordination appears to be important in achieving low structural employment rates and in mitigating the direct impact of shocks on employment by facilitating adjustments to wages and/or working time.” (OECD 2012: 55) Wanneer we onder de *race to the bottom* een ontwikkeling in de richting van institutionele ontmanteling van verzorgingsstaten en arbeidsmarktregimes verstaan, dan lijkt deze ontwikkeling niet onvermijdelijk. Economische veerkracht (*resilience*) lijkt juist gediend met robuuste arbeidsmarktinstuties die coördinatie en onderhandeling mogelijk maken en wordt daar dus niet gehinderd.

Hoewel het vraagstuk zoals Scharpf (2014) het behandelt zeer sterk gericht is op het macroniveau, rijst na 6 jaar crisis ook de vraag hoe deze zich heeft vertaald naar het meso- (zoals organisaties en steden) en het micro-niveau (zoals de individuele werknemer). Want, ook al speelt een groot deel van de dynamiek zich af op het macroniveau, het kan moeilijk ontkend worden dat zij gevolgen heeft op deze lagere aggregatieniveaus. Welke dat zijn, wordt verkend in dit themanummer, waarin in de hoofdstukken wordt ingegaan op de vraag hoe overheden, organisaties, steden en individuen door de crisis zijn gekomen en hoe zij erdoor geraakt zijn.

In het artikel van Fenger e.a., *De veerkrachtige arbeidsmarkt. Nederland in vergelijkend perspectief*, staat deze veerkracht van nationale arbeidsmarkten centraal. In een vergelijkend onderzoek in 29 landen brengen zij de gevolgen van de economische crisis in kaart in termen van werkloosheid en het armoederisico. De aanpak in deze studie is vernieuwend: op basis van een regressieanalyse wordt een algemeen model ontwikkeld waarmee de werkloosheid en het armoederisico voor de afzonderlijke landen worden voorspeld en worden de afwijkingen van de voorspellingen vervolgens geïnterpreteerd als indicator voor de (positieve of negatieve) veerkracht van een nationale arbeidsmarkt. (Dit model wordt in Nederland ook toegepast in de zg. *Atlas voor Gemeenten*). Een dergelijke benadering brengt bepaalde risico's met zich mee, die uitgebreid besproken worden, maar levert ook verassende resultaten op, die vragen om een doordiening

van de meer traditionele benaderingen waarin arbeidsmarkt- en verzorgingsstaatregimes worden onderscheiden.

In de politicologische en sociologische benadering van arbeidsmarkt- en verzorgingsstaatmodellen neemt de regimebenadering een belangrijke plaats in. Daarin worden verschillende arbeidsmarkt- en/of verzorgingsstaatregimes onderscheiden, die een eigen sociale, politieke en economische dynamiek kennen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* van Esping-Andersen (1990) is een belangrijk vertrekpunt van deze benadering. Pierson (2001) heeft laten zien dat er echter een verschillende dynamiek bestaat in de werking van deze regimes in tijden van voorspoed (*prosperity*) en in tijden van neergang (*austerity*). Belangrijk in Pierson's benadering van verandering van verzorgingsstaatregimes zijn processen van *path-dependency*, die veranderingen richting geven en aan grenzen binden en de dominantie van systemische (institutionele veranderingen) over programmatische veranderingen (veranderingen in de rechten van burgers).

Deze regimebenadering komt aan de orde in het artikel *Flexicurity in tijden van crisis in Nederland en Europa: een vergelijkende analyse van sociale modellen* van Muffels. Muffels hanteert een aangepaste regimebenadering. Hij onderscheidt naast de klassieke liberale en continentale modellen, een *flexicurity* model waarin een meer activerend en investerend arbeidsmarktbeleid gecombineerd wordt met een minder stringente en uniforme ontslagbescherming en een op transities gerichte arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Hoewel de verschillen in de prestaties van de modellen kleiner worden tijdens de crisis blijven de fundamentele verschillen daarin overeind. Nochtans concludeert de auteur dat de verschillen binnen de modellen groot zijn hetgeen de manco's van de regimebenadering illustreert. Het flexicurity-model dat sterke gelijkenis vertoont met het Europese sociale model presteert grosso modo beter in tijden van economische tegenslag dan de andere twee modellen.

In een artikel over de veerkracht van verzorgingsstaten in tijden van economische tegenslag, *The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience* (2002) gaat Taylor-Gooby nader in op de manco's van de regimebenadering. Hij stelt dat de regimebenadering aanleiding geeft tot groot-schalig, vergelijkend, kwantitatief onderzoek en dat dergelijk onderzoek de continuïteit en de veerkracht van regimes benadrukt ten koste van inzicht in de politieke processen van verandering die zich gelijktijdig ook voltrekken. Om de verandering van arbeidsmarkt- en verzorgingsstaatregimes te kunnen begrijpen en om inzicht te krijgen in nieuwe beleidsopties voor de toekomst is volgens Taylor-Gooby meer gedetailleerd case-studie onderzoek nodig. Waar kwantitatief, comparatief onderzoek stabiliteit en veer-

kracht overwaardeert, maakt vergelijkend case-studie onderzoek juist processen van discontinuïteit en verandering zichtbaar. De overige artikelen in deze bundel zijn (vergelijkende) case-studies.

Het artikel *Loonsverlaging of reductie van het personeelsbestand in de economische crisis? Rapportage van Duitse en Nederlandse werknemers* van Kea Tijdens e.a. illustreert weer een ander deel van de dynamiek van arbeidsmarktinstituties. Aan de hand van de loonontwikkeling in Duitsland en Nederland laten de auteurs zien dat de stelsels van arbeidsverhoudingen in de twee landen tot gevolg hebben dat de nadruk in het beleid van ondernemingen meer ligt op loonvorming dan op behoud van werkgelegenheid. Dit manifesteert zich sterker bij laagopgeleide en laagbetaalde werknemers. Dit leidt tot de conclusie dat de economische crisis de loonongelijkheid heeft doet toenemen. De reacties op de crisis verschilden sterk in Duitsland en Nederland. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de relatief omvangrijke *kurzarbeit*-regeling in Duitsland. De negatieve gevolgen voor laagbetaalden waren daarom sterker in Duitsland dan in Nederland.

In het artikel *Topmanagers en werk-privébeleid in tijden van economische crisis* van Been e.a. staat het beleid binnen ondernemingen nog meer centraal. Het gaat hier om een longitudinale case-studie naar de wijze waarop managers omgaan met het werk-privébeleid en hoe dit wordt beïnvloed door de economische crisis. Is dit beleid een vorm van luxe die bij economische tegenslag als eerst sneuvelt? Het antwoord blijkt iets genuanceerder: de economische crisis heeft inderdaad tot gevolg dat economische overwegingen een grotere rol gaan spelen in de afwegingen die managers maken, zij gaan meer eisen stellen aan het gebruik van de regeling dan voor de crisis, maar werk-privébeleid blijkt wel een vast onderdeel van het bedrijfsbeleid geworden, ook bij managers die er sceptisch tegenover staan.

Het artikel *Crisis in de postindustriële stad? Een analyse van de gevolgen van postindustrialisme en creativiteit voor de werkloosheid onder laaggeschoolden in Nederlandse steden tijdens de crisis* van Van der Waal, doet hij precies wat Taylor-Gooby bepleit. Door veel sterker te focussen op de causale mechanismen die een rol spelen in de ontwikkeling van stedelijke arbeidsmarkten tracht Van der Waal inzicht te krijgen in de gevolgen van de economische crisis voor verschillende stedelijke arbeidsmarkten. Hij richt zich hierbij op de arbeidsmarktpositie van hoog- en laaggeschoolden. Hij concludeert dat de ongelijkheid in arbeidsmarktpositie van hoog- en laaggeschoolden door de crisis toeneemt en dat de ontwikkelingen die voor de crisis zorgden voor een beperkte werkloosheid onder laaggeschool-

den (het ontstaan van nieuwe vormen van dienstverlening in het kielzog van processen van globalisering en de opkomst van een creatieve klasse) op post-industriële stedelijke arbeidsmarkten ernstig onder druk zijn komen te staan door de economische crisis.

De ontwikkeling van de ongelijkheid op de arbeidsmarkt staat ook centraal in een recente studie van het IMF, *Redistribution, Inequality, and Growth* (2014). Het IMF trekt daarin een aantal interessante conclusies die relevant zijn voor het onderzoek naar de reactie van de instituties voor regulering van de arbeidsmarkt en voor economische bescherming en herverdeling op de economische crisis. Zij concludeert in een grootschalig, vergelijkend onderzoek dat "(...) lower net inequality is robustly correlated with faster and more durable growth, for a given level of redistribution (...) and (...) redistribution appears generally benign in terms of its impact on growth; only in extreme cases is there some evidence that it may have direct negative effects on growth." (IMF 2014: 4) In andere woorden: arbeidsmarkt- en verzorgingsstatelijke instituties die burgers bescherming bieden en die inkomen en kansen herverdelen, vormen geen belemmering voor economische groei en dragen zelfs positief bij aan de economische veerkracht van een land. Hoewel de studie van het IMF onvergelijkbaar is met het onderzoek van van der Waal, illustreren deze twee studies wel de stelling van Taylor-Gooby dat variatie in onderzoeksaanpakken noodzakelijk is: verzorgingsstatelijke instituties dragen bij aan de economische veerkracht van een land, maar dat is wel afhankelijk van ontwikkelingen op lokale arbeidsmarkten.

De gevolgen van de economische crisis voor de arbeidsmarkt- en verzorgingsstatelijke instituties zijn niet eenduidig. Er is sprake van een zeer divers beeld dat op korte termijn weinig aanleiding geeft om te denken aan een versnelling van *the race to the bottom*. Economische efficiëntie gaat echter onvermijdelijk een grotere rol spelen in de afwegingen die politici, beleidsmakers en ook ondernemers en managers maken. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs tot institutionele afbouw te leiden en kan ook aanleiding geven tot institutionele veranderingen. Gemeenschappelijk in de onderzoeken waarover in dit themanummer van *Mens & Maatschappij* wordt gerapporteerd lijkt een tendens tot toenemende ongelijkheden tussen hoog- en laaggeschoolden. In hoeverre en onder welke omstandigheden deze nieuwe ongelijkheden gecompenseerd worden door institutionele veranderingen naar een meer activerend en investerend arbeidsmarktbeleid is nog een open vraag.

Referenties

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- International Monetary Fund (2014). *Redistribution, inequality, and growth*. Washington: IMF.
- OECD (2012). *Employment outlook 2012*. Paris: OECD
- Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (2014). The eurocrisis as a victory of neo-liberalism? In J.E. Fossum & A.J. Menendez (red.), *The European union in crisis or the European union as crisis?* (pp. 93-154). University of Oslo: Centre for European Studies.
- Taylor-Gooby, P. (2002). The silver age of the welfare state: Perspectives on resilience. *Journal of Social Policy*, 31(4), 597-621.

Over de auteurs

Ferry Koster is universitair hoofddocent aan de afdeling Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en is als onderzoeker verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS). Hij doet onderzoek naar formele en informele solidariteit. Voor meer informatie: www.ferry-koster.nl.

Romke van der Veen is hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn onderzoek richt zich op de (vergelijkende) analyse van de werking en effecten van sociaal beleid op de terreinen van de sociale zekerheid, de zorg en het arbeidsmarktbeleid. Recent deed hij onderzoek naar de doorwerking van CAO's in verschillende typen verzorgingsstaten en publiceerde hij over de veranderende opvattingen van burgers over sociaal beleid.