

Het actieve werkgelegenheidsbeleid van Lubbers I en II

Han van de Wiel en Kees Vendrik *

Een van de grootste problemen voor de kabinetten-Lubbers I en II, vormde de hardnekkige werkloosheid. Tot een oplossing daarvan is het niet gekomen. Het overwegend marktconforme beleid - daling van collectieve lastendruk en financieringstekort, deregulering en loonmatiging - heeft wat betreft reductie van de werkloosheid niet de beoogde resultaten behaald. De minister-president zelf had een veranderde meetwijze van de werkloosheid nodig om niet onderuit te gaan op zijn belofte, dat in 1990 de werkloosheid hooguit 500.000 personen zou bedragen¹.

In dit artikel gaat de aandacht speciaal uit naar de directe en actieve bijdrage van de landelijke overheid aan de creatie van werkgelegenheid en de wijze waarop die de arbeidsmarktkansen van doelgroepen heeft beïnvloed. We concentreren ons daarbij dus op de zogenaamde 'banenplannen', zoals bijvoorbeeld de Werkverruimende Maatregel en het Jeugdwerkgarantieplan. Instrumenten als ATV, VUT, deeltijdarbeid e.d. en de effectiviteit en invloed van het algemene macro-economische beleid blijven buiten beschouwing.

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksverslag "De Reserves van de B.V. Nederland", dat in juli 1989 werd gepubliceerd. Het onderzoek betrof een inventarisatie en beoordeling van het actieve werkgelegenheidsbeleid in de jaren tachtig. Het onderzoek bevat een zo compleet mogelijk overzicht van instrumenten, die in deze periode zijn ingezet om werkgelegenheid te creëren. Het onderzoeksmateriaal is voornamelijk afkomstig uit de vele evaluaties die betrekking hebben op deze arbeidsvoorzieningsmaatregelen.

In paragraaf 1 wordt in het kort nagegaan hoe de rol van de overheid in het

* Han van de Wiel was voorheen medewerker Stichting Weerwerk, thans medewerker Milieu-defensie; Kees Vendrik is beleidsmedewerker Tweede Kamerfractie Groen Links. Dit artikel, en het gebruikte cijfermateriaal, berust op het onderzoeksverslag "De reserves van de B.V. Nederland", Nijmegen juli 1989.

1. Deze wijziging staat overigens geheel los van de politieke belofte van Lubbers.

170 IFE 13/1

werkgelegenheidsbeleid in de jaren tachtig werd geherformuleerd. Vervolgens worden in de paragrafen 2 en 3 de verschillende maatregelen en hun werking besproken. In paragraaf 4 wordt de werkgelegenheidsverruimende werking van de maatregelen doorgelicht. Hier wordt de vraag beantwoord in hoeverre de plannen een serieus te nemen aanval vormden op de hoge werkloosheid. In paragraaf 5 worden de effecten van de plannen op de samenstelling van de werkloosheid en de dynamiek van de arbeidsmarkt besproken. Tot slot volgen enkele conclusies.

1. Keynesiaans versus neoklassiek

Volledige werkgelegenheid vormt sinds de Tweede Wereldoorlog een van de centrale doelstellingen van het sociaal-economische beleid in Nederland. Het actief nastreven van deze doelstelling werd (weer) actueel in de jaren zeventig toen Nederland werd geconfronteerd met een massale werkloosheid.

In eerste instantie leefde de gedachte dat de werkloosheid conjunctureel van aard was. Door middel van keynesiaans beleid - vergroting van de effectieve vraag via expanderende overheidsbestedingen - werd door het kabinet-Den Uyl getracht de werkloosheid te bestrijden. De overheid eiste een centrale rol op door het creëren van grootschalige werkgelegenheidsverruiming via de Aanvullende-Werkenprogramma's in de bouw². Tussen 1972 en 1979 (het jaar waarin de programma's werden afgebouwd) werd hiervoor 4,7 miljard gulden uitgetrokken. De overheid trachtte een anti-cyclisch geïnspireerd beleid³ te voeren, gericht op verruiming van de vraag naar arbeid en het voorkomen van het oplopen van de werkloosheid.

Dit stimuleringsbeleid werd in toenemende mate in twijfel getrokken. De werkloosheid bleef op een hoog niveau en de inverdieneffecten van het beleid leken tegen te vallen, waardoor een zware wissel getrokken werd op de overheidsfinanciën. Bovendien kwam het kabinetsbeleid onder druk te staan van 'stagflatie': de economische groei nam af bij aanhoudend hoge inflatie. De verondersteld positieve correlatie tussen inflatie en werkgelegenheid (Phillips-curve) bleek niet zichtbaar te functioneren. De werkloosheid leek structureel van aard te zijn.

In dit klimaat drong de neoklassieke visie zich naar voren⁴. De theorie deed opgeld dat de Nederlandse werkloosheid sinds 1964 was veroorzaakt door een reële groei van de arbeidskosten die uitsteeg boven de reële produktiviteitsgroei. Dat zou ondernemers er toe hebben gebracht hun kapitaalgoederenvoorraad in steeds snellere cycli te vervangen als oplossing voor het probleem van de stijgende loonkosten. Nieuwe produktietechnieken zouden zijn gekozen met het oog op de te realiseren uitstoot van arbeid.

Deze "nieuwe" verklaring van de werkloosheid stelde tevens de expansie van de staatsuitgaven ter discussie en werd de politieke concurrent van de keynesiaanse visie. Niet langer behoorden de werkgelegenheidsprogramma's van de overheid, maar investeringen in de marktsector centraal te staan in de

2. Een conjuncturele inzinking doet zich meestal het eerste voor in de trendgevoelige bouw. Daarom richtten de overheidsprogramma's zich in eerste instantie daarop.

3. Het is onderwerp van discussie in hoeverre het kabinet-Den Uyl een eenduidig keynesiaans beleid heeft gevoerd.

4. Zie ook de bijdrage van Nentjes aan dit nummer.

bestrijding van de werkloosheid. De bekende brandbrief van negen top-ondernemers gericht aan het kabinet in 1975 was gebaseerd op deze gedachten-gang en vormde een steun in de rug van de neoklassieke oppositie. De 1%-nota van de toenmalige Minister van Financiën Duisenberg (1976) was de politieke uitdrukking van deze veranderingen in het sociaal-economische klimaat⁵.

De strijd tussen beide visies werd voortgezet onder de kabinetten-Van Agt (1977-1982). Bij voortdurende kwamen minister van Sociale Zaken Albeda en minister van Financiën Andriessen (in 1980 opgestapt vanwege een conflict over de bezuinigingen) met elkaar in conflict. Bezuinigingen waren integraal onderdeel geworden van de politieke agenda (Bestek '81), maar konden niet volledig worden gerealiseerd door de tegenstand van met name Sociale Zaken, dat zich in deze periode sterk maakte voor aanvullende-werkgelegenheidsprogramma's en bezorgdheid uitte over de mogelijke deflatoire werking van de bezuinigingsvoorstellen. Bezuinigingen werden gezien als instrument van een verwerpelijk procyclisch beleid. Het kabinet-Van Agt II struikelde over de kwestie van het economische beleid en het werkgelegenheidsprogramma van Den Uyl.

Het eerste kabinet-Lubbers rekende definitief af met de keynesiaanse visie op werkloosheidsbestrijding, hierin gesteund door het rapport van Commissie-Wagner⁶. In snel tempo werden de resterende grootschalige werkverruimende maatregelen opgeheven. Eerste prioriteit werd het terugdringen van het financieringstekort. Op de tweede plaats moest de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven worden versterkt door de kosten voor de marktsector te verlagen. Het creëren van werkgelegenheid, het zogenaamde derde spoor, werd overgelaten aan de werking van het marktmechanisme.

Het *arbeidsmarktbeleid* richtte zich alleen nog op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Bemiddeling, scholing en werken met behoud van uitkering moesten de meest schrijnende kanten van de werkloosheid verzachten. De meeste aandacht ging dus uit naar het arbeidsvoorzieningsbeleid; het werkgelegenheidsbeleid, het beheersen van de vraag naar arbeid, werd politiek begraven.

2. Selectieprocessen en arbeidsvoorzieningsbeleid

Het kabinet-Lubbers I accepteerde de (snelle stijging van de) werkloosheid voor het moment. Men zag af van directe grootschalige bestrijding en zocht zijn heil in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Dit beleid, voornamelijk uitgevoerd door de Gewestelijke Arbeidsbureau's, was gericht op werklozen en kende drie belangrijke componenten:

- bemiddeling en voorlichting van ingeschreven werklozen;
- beroepskeuzevoorlichting en scholing van ingeschreven werklozen;
- (tijdelijke) plaatsing van achterstandsgroepen op de arbeidsmarkt via subsidiëring ("banenplannen").

De verschillende arbeidsvoorzieningsinstrumenten dienden ertoe de arbeidsmarkt beter te laten functioneren: een snellere en soepelere aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Men wachtte af hoe de arbeidsmarkt zich zou

5. Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid

6. Een Nieuw Industrieel Elan (uitgebracht door de Adviescommissie inzake het Industriebeleid, 1981).

ontwikkelen; het arbov-beleid was erop gericht onmiddellijk te kunnen voorzien in de nieuwe vraag naar arbeid.

Door het herstel van de werkgelegenheid uitsluitend afhankelijk te maken van de marktwerking accepteerde de overheid de ruime arbeidsmarkt en dus een verscherpte selectie onder werkzoekenden door werkgevers. Er werden uitgebreide scholingsprogramma's opgezet om langs die weg werklozen in een gelijkwaardiger concurrentiepositie ten opzichte van elkaar te brengen en zo de werkloosheid te spreiden. Tegelijkertijd werd hiermee tegemoet gekomen aan de behoefte van het bedrijfsleven om vanwege de technologische herstructurering meer gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken.

De eerste jaren was nog sprake van directe creatie van additioneel werk, middels plannen als de Werkverruimende Maatregelen (WVM), de arbeidsprojecten voor jongeren (EAJ) en de Terugploegregeling in de Bouw. Deze plannen waren anders van karakter dan de Aanvullende Werken van de jaren zestig en zeventig: deze nieuwe *werkverruimende* maatregelen waren meestal gericht op het creëren van tijdelijk werk ten behoeve van "doelgroepen" (zie onder). Scholing alleen werd voor deze groep niet meer toereikend geacht; (tijdelijke) plaatsing in een plan zou hen moeten helpen aan de noodzakelijk geachte werkervaring.

Naarmate de jaren tachtig vorderden werd de problematiek van de langdurige werkloosheid scherper zichtbaar. Ze concentreerde zich voornamelijk bij jongeren, ouderen, vrouwen, migranten en gehandicapten. De selectie op de arbeidsmarkt was te scherp en de kans op succes nam vaak recht evenredig af met de duur van de werkloosheid. De werkloosheidsbestrijding kreeg daarom steeds meer het karakter van het tegengaan van langdurige werkloosheid. Genoemde categorieën van werkzoekenden ("doelgroepen") werden nog nadrukkelijker het onderwerp van het arbov-beleid. Nieuwe *plaatsingsbevorderende maatregelen* (loonkosten- en begeleidingskostensubsidies) als het JOB-plan, de Wet Vermeend/Moor, en de WAGW waren bestemd voor speciale groepen. De belangrijkste doelstelling van deze maatregelen was het tegengaan van de scherpe selectie door (tijdelijke) plaatsingen op de arbeidsmarkt te realiseren. De achterliggende gedachte daarbij was, dat kortdurend werklozen met tijdelijke werkervaring beter in staat zijn te concurreren op de arbeidsmarkt dan langdurig werklozen van wie de opleiding en de eventuele werkervaring zijn verouderd.

3. Plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen

Wat was het belang van deze arbeidsvoorzieningsmaatregelen voor de omvang en verdeling van de werkloosheid? Daartoe is in het onderzoek gekeken naar de werkgelegenheidseffecten en de arbeidsmarkteffecten van plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen. Met werkgelegenheidseffect wordt bedoeld op de verruiming van het aantal arbeidsplaatsen als gevolg van de verschillende maatregelen. Arbeidsmarkteffecten hebben betrekking op de verandering in de samenstelling van de werkloosheid en de verandering van kansen op werk van werklozen.

Wellicht ten overvloede zij vermeld, dat de officiële doelstellingen van de verschillende plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen in de loop van de jaren tachtig veranderden. In het begin werd directe verruiming van de

werkgelegenheid, speciaal ten behoeve van bepaalde groepen, nog als doelstelling genoemd. Met de introductie van Vermeend/Moor is expliciet verdringing (= positieve discriminatie van langdurig werklozen; zie paragraaf 5) gehanteerd als mechanisme om het doel van herintreding te bereiken. Het scheppen van extra werkgelegenheid is van ondergeschikt belang⁷. Overigens lijkt hier vaak sprake geweest te zijn van onjuiste beeldvorming in de media: er werd (en wordt) voortdurend gesproken van "banenplan" of "werkgelegenheidsmaatregel", terwijl in veel gevallen nauwelijks sprake is (geweest) van creatie van extra werkgelegenheid en in een aantal gevallen dit ook niet het (primaire) doel is (was) van de maatregel.

Plaatsingsbevorderende maatregelen

Deze maatregelen hebben tot doel de kansen van arbeidskrachten met een zwakke positie op de arbeidsmarkt te vergroten. De aan een maatregel deelnemende werkzoekende wordt aantrekkelijk voor een werkgever door een (gedeeltelijke) subsidiëring van de loonkosten en (eventueel) een tegemoetkoming in de begeleidingskosten. Een loonkostensubsidie wordt uitgekeerd aan werkgevers indien zij werklozen uit een specifieke doelgroep in dienst nemen. Zo wordt de kostprijs van de factor arbeid verlaagd. Er wordt geen directe invloed uitgeoefend op het aantal werknemers dat met behulp van een subsidie aan een baan komt. De overheid moet afwachten hoe de werkgevers reageren.

Dit type maatregelen is in de jaren zeventig ingevoerd. Zij hadden aanvankelijk tot doel het veranderen van baan met inlevering van loon financieel mogelijk en aantrekkelijk te maken. Tevens werden loonkostensubsidies ingevoerd ten behoeve van gehandicapten en jongeren. Sinds 1980 zijn de volgende plaatsingsbevorderende maatregelen van kracht (geweest):

1. 30% LoonKostenRegeling (30% LKR, 1973-1981)
2. LoonSuppletieRegeling ingevolge WW en WWV (LSR, 1974-1986)
3. Regeling Plaatsing Gehandicapten (RPG, 1976-1981)
4. Regeling Loonkostensubsidie Jeugdigen (RLJ, 1977-1981)
5. Regeling Langdurig Werklozen (RLW, 1978-1981)
6. PlaatsingsBevorderende Maatregel (PBM, 1981-1986)
7. Jeugd OntplooiingsBanen (JOB, 1984-heden)
8. Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing (MOA, 1986-heden)
9. Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW, 1986-heden)
10. Wet Vermeend/Moor (1987-heden) en Maatregel Langdurig Werklozen (MLW, 1987-heden)
11. Premiereregeling Aanvaarding Lager Loon, (PALL, 1987-heden)
12. Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA, 1989-heden)

De MOA en de MLW zijn begeleidingskostensubsidies. De overige maatregelen betreffen subsidiëring van de loonkosten. Ten aanzien van de WAGW geldt, dat de maatregel een loonkosten- en een aanpassingskostensubsidie kent. Bedoeling van deze wet is eveneens dat werkgevers een zeker percentage van

7. Hoewel bij sommige maatregelen de werkgelegenheidsverruiming van geen of ondergeschikt belang is, wordt in recente maatregelwijze evaluatiestudies meestal wel gezocht naar het verdringingspercentage. De reden hiervoor is, dat een verdringingspercentage boven de 50-60% onwenselijk wordt geacht, omdat het bereikbaar maken van arbeidsplaatsen voor doelgroepen dan teveel ten koste gaat van de arbeidsmarktpositie van reguliere werkzoekenden.

de doelgroep in dienst nemen; op niet-naleving staan echter (nog) geen sancties. De Kaderregeling Arbeidsinpassing bevat zowel de mogelijkheid tot een loonkosten- als begeleidingskostensubsidie en verschaft financiële middelen tot het creëren van werkervaringsplaatsen⁸.

Werkverruimende maatregelen

Bij werkverruimende maatregelen is er altijd sprake van directe creatie van nieuwe werkgelegenheid. Deze arbeidsplaatsen worden ter beschikking gesteld aan bepaalde doelgroepen, die tijdelijk werkervaring kunnen opdoen en zo hun kansen op een vaste baan kunnen verbeteren. De overheid stelt hierbij meestal het criterium van *additionaliteit*: de banen zouden zonder toepassing van de maatregel niet zijn ontstaan.

In de werkverruimende maatregelen vindt men een zeker compromis tussen de 'markt-' en 'overheidsbenadering' van de werkloosheid. De overheid creëert direct banen, vrijwel altijd in de g-g-sector (gezondheidszorg, publieke diensten, welzijn, cultuur) of bij de overheid zelf. De arbeidsplaatsen zijn tijdelijk en dienen te functioneren als een fase in een traject, dat de deelnemers doorlopen om uiteindelijk in vaste banen terecht te komen.

De volgende werkverruimende maatregelen zijn sinds 1980 in werking (geweest):

1. Tijdelijke ArbeidsPlaatsen (TAP, 1973-1982)
2. Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige werklozen (EAJ, 1979-1982)
3. Teruwploegregelingen in de Bouw en 1 miljardprogramma (TB, 1984 en 1986)
4. WerkgelegenheidsVerruimende Maatregel (WVM, 1979-heden)
5. Tijdelijke voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (Tv-GWJ, 1987-heden)

In de loop van de jaren tachtig is het belang van de werkverruimende maatregelen, met uitzondering van de Tv-GWJ, sterk afgenomen. Het feit dat deze maatregelen per plaatsing duurder waren dan de plaatsingsbevorderende maatregelen, was hier mede debet aan (zie verder paragraaf V).

4. Additionele werkgelegenheid

Om het directe werkgelegenheidseffect van deze maatregelen te kunnen beoordelen is in het onderzoek een tweetal vragen geformuleerd:

- Wat is het jaarlijkse aantal plaatsingen per maatregel?
- Wat is het additionele bereik op jaarbasis?

Het additionele bereik is vaak kleiner dan het aantal plaatsingen; plaatsing met behulp van een maatregel vindt meestal plaats voor de duur van ca. 6 maanden. Bovendien is bij de plaatsingsbevorderende maatregelen sprake van verdringing van personen. Er wordt in dat geval geen of slechts ten dele extra werkgelegen-

8. Deze werkervaringsplaatsen lijken sterk op de banen die middels werkverruimende maatregelen werden gecreëerd. Het moet gaan om additioneel werk (niet concurrentievervalsend). Nieuw is, dat veel plaatsen in de particuliere sector gecreëerd moeten worden.

heid gecreëerd⁹.

Tabel 1 geeft cijfers omtrent het aantal plaatsingen dat met de plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen is gerealiseerd. Het blijkt dat van 1982 tot en met 1989 gemiddeld 31.000 werklozen zijn geplaatst. Dieptepunt vormde 1985 met 17.000 plaatsingen. Hoogtepunten waren 1980 en 1989, met respectievelijk 49.000 en 52.500 plaatsingen. Waarbij moet worden aangetekend dat de cijfers over 1989 en 1990 schattingen betreffen, die voorzichtigheidshalve aan de hoge kant zitten¹⁰. Het aantal plaatsingen geeft een indicatie van de intensiteit waarmee de doelgroepen zijn bereikt. Gerelateerd aan de geregistreerde werkloosheid bedroeg het aantal plaatsingen in 1982 7,5% van het werklozenbestand. Daarna daalde dit cijfer tot 2,2% in 1985. In 1988 werd met de maatregelen 4,6% van de geregistreerde werklozen bereikt. Gecorrigeerd voor de toen vastgestelde bestandsvervuiling bedraagt dit cijfer 6,9%. Voor alle plannen geldt, dat het aantal gerealiseerde plaatsingen in meerdere of mindere mate achter is gebleven bij de geformuleerde doelstellingen.

Tabel 1 Aantal plaatsingen 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*	1990*
Plaatsingsbevorderende maatregelen	12670	15030	17457	15666	11370	9426	11618	18475	24775	31500	40000
Werkverruimende maatregelen	11212	12870	31673	18843	17715	7748	7316	9645	7300	21000	1000
Totaal	23882	27900	49130	34509	29085	17174	18934	28120	32075	52500	41000

* raming

Het geschatte additionele bereik op jaarbasis (tabel 2) geeft een inzicht in de werkgelegenheidsverruiming. Op de eerste plaats omdat daarin het aantal plaatsingen op jaarbasis is berekend. Twee tijdelijke arbeidsplaatsen van een halfjaar gelden daarbij als een jaar-arbeidsplaats etc. Op de tweede plaats omdat rekening wordt gehouden met de veelvuldig voorkomende verdringing van personen bij plaatsingsbevorderende maatregelen, die gemiddeld zeventig procent bedraagt. Dat wil zeggen dat gemiddeld slechts dertig procent van de arbeidsplaatsen als additioneel kan worden gekenmerkt, dus als creatie van extra werkgelegenheid. Het cijfer van dertig procent is overigens niet onomstreden: de meeste bronnen maken melding van dit cijfer onder het voorbehoud dat eerder sprake is van een schatting dan van een empirisch getoetst gegeven. In de meeste gevallen vormt de dertig procent een ruime schatting.

9. De plaatsingsbevorderende maatregelen kenden meestal geen werkgelegenheidsdoelstelling.

10. Nieuwe cijfers van het ministerie van Sociale Zaken laten zien, dat de ramingen te hoog zijn. Precieze aantallen zijn nog niet bekend.

Tabel 2 Geschat additioneel bereik op jaarbasis 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*	1990*
Plaatsings- bevorderende maatregelen	6150	6594	6918	7235	6054	4037	2229	2718	5275	11800	23280
Werkverruimende maatregelen	8018	9175	23644	14369	13908	6363	8665	7745	7300	13600	1000
Totaal	14528	15796	30562	21604	19962	10400	10984	10463	12575	25400	24280

* = raming

Uitgaande van een gemiddelde verdringing van zeventig procent blijkt het *additionele bereik* op jaarbasis gemiddeld 17.200 banen per jaar te zijn voor de onderzochte periode. Dieptepunt is ook hier 1985, met 10.400 extra banen. De meeste extra werkgelegenheid werd gecreëerd in 1982 (30.500). Het betreft hier zeer voorzichtige schattingen. In werkelijkheid valt de extra werkgelegenheidscreatie waarschijnlijk lager uit. Het toepassen van de verdringingspercentages in de berekeningen heeft namelijk alleen plaatsgevonden bij de plaatsingsbevorderende maatregelen (verdringing van personen). Het is bijzonder moeilijk exact vast te stellen welke mate van verdringing bij deze maatregelen is opgetreden. Bij het berekenen van het additionele bereik op jaarbasis is daarom gebruik gemaakt van schattingen¹¹. Bij de werkverruimende maatregelen is dit buiten beschouwing gelaten (verdringing van banen). Toch wijzen evaluatiestudies van werkverruimende maatregelen, zij het vaag, op verdringing van banen. Er worden cijfers genoemd tot 80%. Dat zou betekenen dat slechts 20% van de banen werkelijk additioneel zou zijn en 80% compensatie vormde voor bezuinigingen. Wanneer deze vorm van verdringing in de beschouwing betrokken zou worden, zou de netto-creatie van werkgelegenheid beduidend minder zijn. Wanneer een verdringing van 80% wordt aangenomen, komt de netto-creatie van banen in de gehele periode niet boven de 10.000 uit. De jaren 1985-1987 laten dan een dieptepunt zien van ca. 4.000-5.000 banen.

Afgezet tegen de jaarlijkse werkloosheidscijfers is de conclusie gerechtvaardigd, dat het arbeidsvoorzieningsbeleid een povere bijdrage heeft geleverd aan de directe vermindering van de werkloosheid. De extra werkgelegenheid bedroeg ca. 1,8-2,6% van de geregistreerde werkloosheid (1982: 4,6%)¹². Het hoge verdringingspercentage (meer dan de aanvaardbaar geachte 50-60%) duidt erop, dat de arbeidsplaatsen die beschikbaar zijn gekomen voor de doelgroepen, in (te) sterke mate ten koste zijn gegaan van de werkgelegenheid voor reguliere werkzoekenden¹³.

De kabinetten-Lubbers I en II zijn in zoverre trouw gebleven aan de neoklassieke beginselen, dat geen sprake is geweest van een grootscheepse aanval

11. In het onderzoek is per maatregel een laag, een gemiddeld en een hoog verdringingspercentage gehanteerd. De hier gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op berekeningen met gemiddelde verdringingspercentages.

12. Gerelateerd aan de nieuwe werkloosheidscijfers bedraagt het percentage voor 1988 2,8%.

13. Zie noot 6.

op de hoge werkloosheid via direct overheidsingrijpen. De plannen en maatregelen van de landelijke overheid waren daarvoor (in weerwil van de repeterende publiciteit rondom "banenplannen") te marginaal van opzet. Bovendien is het in het licht van de doelstellingen van de meeste maatregelen niet vreemd dat het werkverruimende effect zo laag uit is gevallen: doel van de maatregelen was niet in de eerste plaats het scheppen van werk, maar (her)opneming van specifieke doelgroepen in het arbeidsproces om het selectieproces op de arbeidsmarkt te doorbreken. Verdringing van personen en banen werd geaccepteerd als een onvermijdelijk fenomeen. Bij de inrichting van de Wet Vermeend/Moor (1987), het is reeds gememoreerd, werd deze verdringing zelfs expliciet gebruikt. Met een loonkostensubsidie ten behoeve van een kansarme sollicitant werd gepoogd de kansrijke sollicitant in een nadelige positie te plaatsen: verdringing van kansrijken als middel tegen het selectieproces, dat zo funest uitpakt voor de doelgroepen.

5. Arbeidsmarktpositie en selectie

In het onderzoek is tevens aandacht besteed aan de vraag welke arbeidsmarkt-effecten zijn bereikt. Deze hebben betrekking op de *arbeidsmarktpositie* na deelname aan een maatregel en het *bereiken van de doelgroep* voor wie de maatregel was bestemd. Deze doelstellingen zijn eveneens geëvalueerd in het onderzoek.

De arbeidsmarktpositie van een ('gemiddelde') werkloze na deelname aan een maatregel kan worden weergegeven als het percentage van het totale aantal deelnemers dat na afloop van de maatregel een baan heeft (of op het moment van de peildatum nog bezig is met de maatregel-baan). Om vervolgens na te kunnen gaan in hoeverre de (verbeterde) arbeidsmarktpositie het resultaat is van een arbeidsvoorzieningsmaatregel, moet dit percentage worden vergeleken met de kans van een vergelijkbare controlegroep op betaald werk in de betreffende periode. Dit percentage wordt *windfall* genoemd. Van een echte controlegroep was meestal geen sprake. De uitstroombaan die jaarlijks worden gepubliceerd door het ministerie van SoZaWe zijn daarvoor in het algemeen niet genoeg uitgesplitst naar specifieke kenmerken. Ook hier is dus gewerkt met een benadering van de werkelijkheid.

De arbeidsmarktpositie van deelnemers aan arbeidsvoorzieningsmaatregelen na deelname is wisselend. Voor de plaatsingsbevorderende maatregelen geldt, dat gemiddeld 60 tot 70% van de geplaatsten na deelname een nieuwe baan krijgt, of de middels subsidie verworven baan behoudt. Als van dit percentage de windfall wordt afgetrokken (25 á 45%), blijkt het nettoresultaat van de plaatsingsbevorderende maatregelen te variëren van 15 tot 45%. Dit cijfer heeft een dubbele betekenis: 15 tot 45% van een doelgroep stroomt extra uit boven de normale uitstroom van de controlegroep. Bovendien is de kans op werk verhoogd. Dit betekent ook dat 10 tot 40% van de deelnemers na beëindiging van de subsidie toch opnieuw werkloos wordt. Permanente wederopneming in het arbeidsproces is voor deze groep mislukt. Of hierdoor de doelstelling van de maatregelen al dan niet is bereikt, is onduidelijk. Het ontbreekt alle maatregelen aan cijfermatig onderbouwde doelen ten aanzien van de arbeids-

marktpositie na deelname¹⁴.

Het netto-effect van werkgelegenheidsverruimende maatregelen op de arbeidsmarktpositie na deelname is lager. 30 tot 50% van de werklozen heeft na deelname aan een werkverruimende maatregel een baan. Het windfall-effect voor deze groepen werklozen wordt geschat op 30 tot 40%. Het netto-resultaat van de maatregelen komt dan neer op 0 tot 20%. De kans op een baan na deelname aan een werkverruimende maatregel is dus nauwelijks hoger dan de windfall. Hieraan is ongetwijfeld het feit debet, dat de werkverruimende maatregelen na gemiddeld een jaar aflopen en dat dus gewerkt wordt met tijdelijke arbeidscontracten.

De doelgroepen worden lang niet altijd bereikt. Bij de plaatsingsbevorderende maatregelen zijn met name vrouwen, laag- en ongeschoolden en migranten vaak slecht vertegenwoordigd en hogergeschoolden oververtegenwoordigd. Bij de werkverruimende maatregelen worden de doelgroepen iets beter bereikt. Vrouwen en mannen zijn er redelijk evenredig in vertegenwoordigd, in tegenstelling tot langdurige werklozen. Migranten en laag- en ongeschoolden vallen ook hier buiten de boot. De arbeidsvoorzieningsmaatregelen zijn dus niet in staat gebleken de gevolgen van het selectieproces in een ruime arbeidsmarkt te doorbreken. Het afromen van de arbeidsmarkt ten koste van kansarme werkzoekenden, gaat zelfs door binnen de maatregelen.

Het onderzochte deel van het arbeidsvoorzieningsbeleid behaalt wat betreft de arbeidsmarkteffecten zeer wisselende resultaten. Alle maatregelen hebben niet kunnen voorkomen dat de werkloosheid zich steeds meer bij bepaalde groepen heeft geconcentreerd. In het beste geval hebben de maatregelen een beperkte mate van herverdeling of roulatie van de werkloosheid tot gevolg. Een (klein) deel van de langdurig werklozen kreeg (tijdelijk) werk, kortdurend werklozen bleven wat langer werkloos. Het overgrote deel van de werklozen, meer dan 90%, werd met de maatregelen niet bereikt.

6. Tot slot

Het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, verantwoordelijk voor de uitvoering van banenplannen, voert een doelgroepenbeleid. Dat houdt in dat de banenplannen gericht worden toegepast op groepen kansloze werklozen als andere middelen (scholing, bemiddeling) hebben gefaald. Dit doelgroepenbeleid moet verhinderen dat deze werklozen voorgoed buiten de arbeidsmarkt vallen en terecht komen in een "maatschappelijk isolement".

'Banenplannen' zijn bedoeld om een doorstroming van doelgroepen naar de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen. Uit het onderzoek blijkt dat dat in zeer beperkte mate gebeurt: het bereik van de maatregelen is klein en die mensen voor wie de plannen eigenlijk zijn bedoeld, hebben er nogal eens onvoldoende baat bij of worden verdrongen door kansrijkere leden van de doelgroep. De maatregelen zijn nauwelijks in staat om de gevolgen van de selectieprocessen

14. Voor zover de maatregelen wel een cijfermatige doelstelling hebben, betreft het alleen het aantal plaatsingen.

op de arbeidsmarkt te keren en hebben in de uitvoering (weinig coöperatie van werkgevers) veel te lijden van de ruime arbeidsmarkt. Er vindt voornamelijk herverdeling en roulatie van de werkloosheid plaats. Dat doelgroepen hiermee niet echt gebaat zijn, blijkt ook uit de snel uitdijende invulling van het begrip zelf: eenieder, die niet blank, man, tussen de 25 en 40 jaar en volledig valide is, is potentieel deelnemer aan een maatregel.

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers III is een trend binnen het arbeidsvoorzieningsbeleid versterkt: men wil ten behoeve van doelgroepen meer aparte banen scheppen, zoals nu reeds gebeurt in het kader van de tijdelijke voorziening-GWJ en de werkervaringsplaatsenregeling (onderdeel van de KRA). Het bereikbaar maken van van arbeidsplaatsen voor doelgroepen via loon- en begeleidingskostensubsidies wordt steeds minder toereikend geacht. Zoals in het begin van de jaren tachtig gaat de aandacht opnieuw sterk uit naar het scheppen van additionele arbeidsplaatsen speciaal voor doelgroepen.

"Nieuwe" elementen zijn hier de arbeidspools en de sluitende aanpak in het Jeugdwerkgarantieplan (JWG). De op dit moment bekende opzet van de arbeidspools impliceert in feite, dat het arbeidsvoorzieningsbeleid haar eigen grenzen erkent en de selectie op de arbeidsmarkt niet altijd kan doorbreken. Doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt, altijd een belangrijke doelstelling van arvo-maatregelen, wordt niet meer haalbaar geacht. Er wordt (vast?) werk gecreeerd voor langdurig werklozen; de arbeidspools vormen daarmee het nieuwste sluitstuk van de arbeidsvoorziening en hebben als zodanig een (WSW-achtige) eindfunctie.

Het JWG zal het sluitstuk vormen voor de jongeren. Elke jongere, die niet binnen afzienbare tijd scholing of werk heeft gevonden, wordt in het JWG voor de keus gesteld: of een JWG-baan of scholing op straffe van korting op de uitkering. Opzet is langdurige werkloosheid te voorkomen.

De groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren en de nu optredende krapses op deelmarkten hebben aanleiding gegeven tot een nog sterker individueel gerichte benadering van de werkloosheid. Het nieuwe JWG en de arbeidspools getuigen daarvan. In die zin kan het arbeidsvoorzieningsbeleid zich in groeiende belangstelling en rechtvaardiging verheugen. Nog sterker dan voorheen lijkt werkloosheid voornamelijk een individueel probleem, dat benadering middels individueel gebonden arvo-trajecten rechtvaardigt.

Toch is het continueren van het banenplannenbeleid in de huidige vorm naar onze mening weinig zinvol. Een serieuze aanpak van de werkloosheid kan alleen succes hebben, wanneer de (nog steeds) ruime arbeidsmarkt zelf (mede) onderwerp van beleid wordt en de werkloosheid niet alleen als een probleem van gebrek aan scholing maar ook als een probleem van doorstroming (van met name hoger opgeleiden) gezien wordt. Elke poging te komen tot een betere arbeidsmarktpositie van doelgroepen begint bij het verzachten van de selectieprocessen en verbeteren van doorstromingsprocessen (van hoger opgeleiden). Hoe moeilijk ook, er zal een hernieuwde en ambitieuze poging tot volledige werkgelegenheid geïnitieerd moeten worden. Arbeidsduurverkorting en herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid zijn daarvoor onontbeerlijk.

Banenplannen voor specifieke groepen zijn alleen gerechtvaardigd als aanvulling

op een dergelijk algemeen werkgelegenheidsbeleid, niet als substituuat ervan. Het grote belang van arbeidsduurverkorting en herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid is, dat niet de werkloosheid maar het beschikbare werk wordt verdeeld. Bovendien gaat herverdeling van arbeid niet alleen werklozen aan maar ook mensen met betaald werk. Werkloosheid is dan weer een maatschappelijk probleem. En zo hoort het ook.