

JOS VAN MEEUWEN*

Knelpunten op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid

1. Inleiding

'Ruim 200.000 werklozen en wat je ook probeert, er is geen mens te krijgen.' Met deze noodkreet openden de ondernemers in het voorjaar van 1979 de discussie over de zogenaamde knelpunten op de arbeidsmarkt. Een groot aantal ondernemingen zou in ernstige problemen verkeren, omdat vitale vakatures niet of slechts met grote vertraging konden worden vervuld. Met als gevolg dat orders niet aangenomen of op tijd uitgevoerd konden worden, het aanwezige personeel overbelast raakte door veelvuldig overwerk, werk uitbesteed moest worden in het buitenland en de ondernemers elkaar gingen overbieden op de arbeidsmarkt om toch maar aan de nodige mensen te komen met het gevaar van spanningen aan het loonfront. Het VNO telde dik over de 100.000 niet te bezetten arbeidsplaatsen. De werkloosheid zou drastisch omlaag kunnen, als er verbetering gebracht zou worden in de slecht functionerende arbeidsmarkt. Op de werklozen rustte volgens het VNO een zware verantwoordelijkheid, want 'de gedachte dat een werkloze, iemand is die uit het arbeidsproces gestoten is en vrijwel geen uitzicht heeft om weer aan de slag te komen is niet terecht', aldus het VNO-dossier over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.¹

Als uitvloeisel van de cao-onderhandelingen begin 1979 werd er een Werkgroep Knelpunten op de arbeidsmarkt ingesteld, die opdracht kreeg de oorzaken van de arbeidsmarktproblemen te inventariseren en oplossingen aan te dragen. De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de ondernemers, de vakbeweging en de overheid. In juli 1979 kwam de werkgroep met een concept-nota. De FNV distancieerde zich direkt en volledig van dit mede door een FNV-vertegenwoordiger opgestelde rapport, waarin de oorzaken van de arbeidsmarktproblematiek en de voorgestelde remedies vooral gezocht werden in de werk(on)willigheid van de economisch niet(meer)-actieven: de werkloze en arbeidsongeschikte uitkeringstrekkers.

Wat minister van Sociale Zaken Albada lovend een 'op de praktijk van alledag gerichte aanpak' noemde, die te verkiezen was boven 'het zich begeven in

* Jos van Meeuwen is politikoloog en leraar aan de Haagse Sociale Akademie.

1. *Dossier over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt*, VNO, november 1979.

theoretische en abstraherende beschouwingen', was in werkelijkheid niet meer dan een kritiekloze weergave van de twijfelachtige opvattingen van enkele ondernemers en directeuren van gewestelijke arbeidsbureaus en daarop gebaseerde beleidsvoorstellen.² De ondernemers eisten publikatie van het rapport. De FNV werd in staat van beschuldiging gesteld: 'FNV blokkeert aanpak knelpunten arbeidsmarkt' aldus een persbericht van het VNO; Nederlands grootste vakcentrale saboteerde de dringend noodzakelijke uitvoering van de konkrete maatregelen, die door de werkgroep werden aangedragen. Tot groot verdriet van de ondernemers, die juist zo verheugd waren, omdat de sociale partners 'het eindelijk weer eens over iets eens leken te worden'.³

In dag- en weekbladen verscheen het ene na het andere artikel over de toestand op de arbeidsmarkt. De belangenorganisaties kwamen met hun eigen nota's over de knelpuntenproblematiek gevolgd door minister Albeda, die het beleid moest formuleren.

Nu, bijna twee jaar later, lijkt de knelpuntendiskussie achterhaald. De geregistreerde werkloosheid⁴, die de laatste jaren rond de 210.000 schommelde, is in enkele maanden tijd gestegen tot 260.000. Terwijl de openstaande vraag naar personeel — vooral als gevolg van de instorting van de bedrijvigheid in de bouw — daalde tot ver onder de 50.000.⁵

Deze ontwikkeling werpt nieuw licht op de discussie over de knelpunten op de arbeidsmarkt. De vraag naar de diepere achtergrond en betekenis van de knelpuntendiskussie dringt zich op. Daarnaast rijst de vraag naar de relatie tussen de problemen op de arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid.

Volgens de ondernemers botst het sociale zekerheidssysteem met het goed functioneren van de arbeidsmarkt. Het minimale verschil tussen lonen en sociale uitkeringen vormt in hun ogen een ernstig knelpunt: 'Alle water van de zee wast niet af, dat de doorsnee-ondernemer in de praktijk van de arbeidsmarkt gekonfronteerd wordt met de realiteit dat een werkloze, die op grond van de wet recht heeft op een bepaald uitkeringsniveau, als regel slechts dan gemotiveerd is om te gaan werken, als hij netto duidelijk meer gaat verdienen.'⁶ Daarom

2. *Rapport van de Werkgroep Knelpunten Arbeidsmarkt*, juli 1979.

3. *VNO-Dossier*, p. 6.

4. In de cijfers van de geregistreerde werkloosheid zijn niet begrepen personen die geacht worden niet of nog niet voor arbeidsbemiddeling naar een volledige werkkring beschikbaar te zijn. Zij staan wel als werkzoekende ingeschreven bij de arbeidsbureaus. Per eind september 1979 ging het in totaal om 89.900 personen. Zie *Arbeidsmarktverkenning 1980*, p. 26.

5. De situatie eind september 1980: 265.600 geregistreerde werklozen en 43.500 openstaande vakatures.

6. *VNO-Dossier*, p. 16 en 20. De VNO negeert met deze stellingname tal van onderzoeken.

moeten de verschillen tussen lonen en sociale uitkeringen vergroot worden. De ondernemers willen dat het overheidsbeleid ten aanzien van de sociale voorzieningen afgestemd wordt op de problemen op de arbeidsmarkt.

In het tweede deel van dit artikel zullen we nagaan in hoeverre de regering-Van Agt wat dit betreft aan de wensen van de ondernemers tegemoet komt.

2. Knelpunten op de arbeidsmarkt

2.1. *Beeldvorming en werkelijkheid*

Tegenover 210.000 werklozen stonden in 1979 gemiddeld 70.000 openstaande vakatures geregistreerd bij de arbeidsbureaus. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt sloten blijkbaar slecht op elkaar aan. Volgens het Jaarverslag Arbeidsmarkt van het ministerie van Sociale Zaken over 1978 was ongeveer de helft van de werkloosheid het gevolg van een absoluut tekort aan arbeidsplaatsen, bedroeg de omvang van de normale friktiewerkloosheid een kwart en werd het resterende kwart van de werkloosheid veroorzaakt door kwalitatieve diskrepancies op de arbeidsmarkt: 'De verschillen naar opleidingsniveau, -richting, regio, arbeidsvoorwaarden, werkomstandigheden en het vermogen van vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt om tot kontrakten te komen.'⁷

Volgens de Werkgroep Knelpunten was de openstaande vraag naar arbeidskrachten de laatste jaren steeds verder opgelopen en men voorzag nog grotere problemen in de naaste toekomst, als er niet snel iets zou gebeuren. Ook de vakbeweging erkende de kwalijke gevolgen van de gebrekkige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Terecht zette de FNV echter enkele vraagtekens bij de betekenis van de gehanteerde cijfers.

De bovengenoemde cijfers over het aantal geregistreerde werkzoekenden en openstaande vakatures vormen een momentopname. In werkelijkheid gaat het

Enkele resultaten van onderzoek naar de werkwillegheid van werklozen:

— het systeem van werkloosheidsvoorzieningen in Nederland werkt niet of nauwelijks belemmerend op de herintreding in het arbeidsproces, aldus J. v. Wezel, *Herintreding in het arbeidsproces, een onderzoek naar werklozen*, Tilburg, 1972;

— de helft van de heringetreden werklozen ging aan het werk voor een lager loon dan in de vorige werkkring verdiend werd; E. Koopmans e.a., *Onderzoek onder werklozen*, Tilburg, 1976;

— volgens onderzoek slaagde 33% van de lts-ers en 58% van ulo-leerlingen er in 1973 niet in om na de opleiding het door hen gewenste beroep uit te gaan oefenen; toch was de werkloosheid onder hen vrij laag; F. Vlaskamp en J. v. Westerlaak, *Beroepskeuze in het spanningsveld tussen onderwijs en arbeidsmarkt in*: J. v. Wezel (red.), *Arbeidsmarkt in beweging*, Den Haag, 1979;

— werklozen bleken vrij vaak toch te solliciteren naar functies die kenmerken vertoonden waarvan men eerder gezegd had ze beslist niet te zullen accepteren; *Nota inzake de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt*, p. 64.

7. *Rapport van de Werkgroep Knelpunten Arbeidsmarkt*, p. 58.

om een snel wisselend bestand van werkzoekenden en vakatures. Jaarlijks worden bij de gewestelijke arbeidsbureaus ruim 600.000 werkzoekenden in- en uitgeschreven. Daarvan vindt, tenminste zo was de situatie tot voor kort, bijna eenderde binnen één maand na inschrijving werk en na 3 maanden is de helft aan de slag. Driekwart van de werkzoekenden vindt binnen 6 maanden een baan.

Tabel 1

Doorstroming ingeschrevenen 1976-1978⁸

Kategorie	Percentage uitgeschreven na ...		
	1 maand	3 maanden	6 maanden
Jeugdigen (< 23 j.)	30	60	80
Vrouwen (≥ 23 j.)	25	50	70
Mannen (≥ 23 j.)	30	55	75
Totaal	30	55	75

Wel is er sprake van een in de loop van de zeventiger jaren sterk toegenomen harde kern van langdurig werklozen. Tussen 1970 en 1977 steeg het aantal langer-dan-12 maanden-werklozen van 5000 tot 50.000. Daarbij gaat het vooral om oudere werknemers, die mede als gevolg van de strenge eisen van de ondernemers met betrekking tot leeftijd, weinig kans meer hebben om aan de slag te komen. In 1978 was bijna 70% van de oudere (> 50 j.) geregistreerde werkzoekenden langer dan 6 maanden werkloos. Kijken we naar de categorie 'minder geschikt' — dat wil zeggen werkzoekenden die volgens de arbeidsbureaus wegens 'in de persoon gelegen factoren', zoals leeftijd, huidskleur, geslacht, nationaliteit, enzovoorts niet bemiddelbaar zijn naar het particuliere bedrijfsleven — dan zien we een toename van 20.000 in 1974 naar een kleine 42.000 in 1979.⁹

Bij de vakatures zien we hetzelfde beeld als bij de werkloosheidscijfers. Per jaar worden zo'n 400.000 vakatures aangemeld bij de arbeidsbureaus, waarvan de helft binnen één maand vervuld of vervallen is. Na 3 maanden is dat voor 85% van de vakatures het geval.

De veronderstelling van de ondernemers en minister Albeda¹¹, dat de openstaande vraag de laatste jaren alarmerend toegenomen zou zijn, wordt tegengesproken door de cijfers: zelden was het aantal geregistreerde vakatures na 1945 lager dan in de zeventiger jaren. Weliswaar was er sprake van een stijging van de gemiddelde openstaande vraag tussen 1976 (45.300) en 1979 (67.500), maar deze toename was voor een belangrijk deel het gevolg van een verbeterde registratie van vakatures door de arbeidsbureaus. Onder meer dankzij grotere inspanning wat betreft het opsporen van vakatures, bijvoorbeeld via halfjaarlijkse

Tabel 2

*Doorstroming vakaturebestand; cijfers over 1977-1980*¹⁰

Gemiddeld aantal bij GAB's gemelde vaka- tures per maand	Percentage vervuld of vervallen na ...		
	1 maand	2 maanden	3 maanden
35.000	50	75	85

enquêtes naar de openstaande vraag en het opzetten van vakaturebanken, en door het opnemen van een meldingsplicht voor vakatures in een aantal cao's.¹²

Een openstaande vakature is niet het zelfde als een moeilijk vervulbare vakature. In 1977 hield het CBS een onderzoek naar het aantal moeilijk vervulbare vakatures in ons land. Gekeken werd naar de arbeidsplaatsen, waarvoor moeilijk de juiste mensen te vinden waren, met inbegrip van de arbeidsplaatsen, die op dat moment weliswaar bezet waren, maar die in het verleden moeilijk vervulbaar waren gebleken of dat in de toekomst zouden kunnen zijn. Op basis van dit onderzoek kwam het CBS tot 90.000 moeilijk vervulbare arbeidsplaatsen.

Het VNO gebruikte in zijn knelpuntennota voor het gemak de begrippen openstaande en moeilijk vervulbare vakatures door elkaar heen. Voorts veronderstelde de ondernemersorganisatie, dat het aantal niet bij de arbeidsbureaus bekende vakatures 2x zo groot zou zijn als het aantal geregistreerde vakatures.¹³ Zo kwam het VNO tot meer dan 100.000 moeilijk vervulbare en onbezette arbeidsplaatsen.

De FNV kwam in haar knelpuntennota daarentegen niet verder dan 15.000 probleemvakatures. Van de 35.000 per maand aangemelde vakatures staan er na 3 maanden nog 5.250 (= 15%) open. Ervan uitgaande, dat het aantal langer dan 3 maanden openstaande vakatures — pas dan is immers sprake van *onbezette arbeidsplaatsen*, waarvoor ondanks een *redelijke wervingsinspanning* geen mensen zijn te vinden¹⁴ — niet meer dan het driedubbele zou bedragen, kwam

8. *Nota inzake de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt*, Ministerie van Sociale Zaken, december 1979, p. 11.

9. *Arbeidsmarktverkenning 1980*, p. 33.

10. *FNV-Nota over de knelpunten op de arbeidsmarkt*, FNV, oktober 1979, p. 9.

11. *Nota inzake de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt*, p. 1.

12. F. Valkenburg en A. Vissers, *De kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt*, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 25 april 1979, p. 396.

13. *VNO-Dossier*, p. 14: 'Bij navraag van de arbeidsbureaus bleek dat het aantal niet bij de arbeidsbureaus bekende vakatures tweemaal zo groot was als het aantal dat wel bekend was'.

14. *FNV-Nota*, p. 8.

het FNV tot zo'n 10 à 15.000 langdurige vakatures. Als het aantal groter zou zijn, dan zou dat tot uiting moeten komen in het totale doorstromingsbeeld.¹⁵

De vakatureproblematiek verschilt sterk van bedrijfstak tot bedrijfstak. De vraag naar arbeidskrachten concentreerde zich in 1979 met name in de bouwnijverheid en in de metaalindustrie, terwijl het overschot aan arbeidskrachten zich vooral voordeed onder kantoor- en handelspersoneel en in het onderwijs.

Ook binnen de bedrijfstakken is de arbeidsmarktsituatie gekompliceerder dan een simpele vraag-aanbod vergelijking doet vermoeden. Zo verlieten en verlaten de vaklieden, waaraan in de bouw en de metaal zo'n grote behoefte is, deze bedrijfstakken juist vanwege werkonzekerheid, slechte arbeidsomstandigheden, vuil en zwaar werk, lage lonen, enzovoorts.¹⁷

Bovenstaande beknopte kanttekeningen bij de discussie over de knelpunten op de arbeidsmarkt maken enerzijds duidelijk, dat de ondernemers, op de voet gevolgd door de overheid, de omvang van de vakatureproblematiek buiten proporties hebben opgeblazen. Anderzijds blijkt, dat de situatie op de arbeidsmarkt zodanig ingewikkeld is, dat de door de ondernemersorganisaties aangedragen oplossingen — met name verruiming van het begrip passende arbeid en het vergroten van de verschillen tussen lonen en sociale uitkeringen om zo de werkwillegheid van de uitkeringstrekkers te 'prikkelen' — op het eerste gezicht weinig verbetering op zullen leveren.

Voor een beter begrip van de knelpuntendiskussie is het dan ook noodzakelijk om een blik te werpen op de onderliggende, lange termijn ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

2.2. Kwalitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De groei van het aantal arbeidsplaatsen in ons land is in de zeventiger jaren tot stilstand gekomen. Terwijl de netto-creatie van werkgelegenheid in de zestiger jaren nog 450.000 manjaren bedroeg — vooral in de dienstverlenende sektor, in de bouw en bij de overheid — was de netto-groei van de werkgelegenheid in het volgende decennium slechts 5000 manjaren.¹⁸ Hierdoor ontstond een groot absoluut tekort aan arbeidsplaatsen, en op de arbeidsmarkt overtreft de laatste jaren het aanbod van arbeidskrachten de vraag ruimschoots.

Daarnaast hebben de in de laatste 20 jaar sterk toegenomen arbeidsverdeling

15. *a.w.*, p. 9. Minister Albeda komt in zijn knelpuntennota op basis van een weer geheel andere berekening tot 40 à 50.000 langer dan 3 maanden openstaande vakatures; zie p. 15.

16. *Nota inzake de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt*, p. 17.

17. Zie het artikel over de arbeidsmarktsituatie in de bouwnijverheid elders in dit TPE-nummer.

18. *Arbeidsmarktverkenning 1980*, p. 3-11.

Tabel 3

Werklozen en openstaande vraag naar geslacht en beroepsgroep, aan het einde van de maand¹⁶

	aanbod (1) sept. 1979	vraag (2) sept. 1979	aanbod- overschot
<i>Mannen</i>	(1)	(2)	(1) minus (2)
Landbouwpersoneel	2.602	950	1.652
Metaalbewerkers	12.900	17.279	- 4.379
Textiel- en kledingpersoneel	532	557	- 25
Bouwwakarbeiders B. & U.	7.831	12.453	- 4.622
Bouwwakarbeiders G.W.W.	2.700	2.200	500
Chauffeurs e.d.	3.757	2.041	1.716
Scheepvaartpersoneel	1.098	437	661
Handelspersoneel	7.499	2.141	5.358
Kantoorpersoneel	12.709	3.971	8.738
Onderwijzend personeel	7.497	746	6.751
Horekapersoneel	4.453	1.241	3.212
Sociaal- en geneeskundig personeel	3.318	1.099	2.219
Personeel in algemene dienst	15.958	7.874	8.084
Overige beroepsgroepen	9.915	6.546	3.369
Minder geschikten	31.881	—	31.881
Totaal	124.650	59.535	65.115
<i>Vrouwen</i>			
Kledingpersoneel	1.418	448	970
Handelspersoneel	14.236	898	13.338
Kantoorpersoneel	17.331	2.515	14.816
Onderwijzend personeel	10.390	260	10.130
Horekapersoneel	3.877	671	3.206
Huishoudelijk personeel	4.816	393	4.423
Kapsters en wasserijpersoneel	1.886	188	1.698
Sociaal- en geneeskundig personeel	10.519	1.808	8.711
Personeel in algemene dienst	7.570	612	6.458
Overige beroepsgroepen	5.265	878	4.587
Minder geschikten	10.646	—	10.646
Totaal	87.954	8.471	79.483

tussen bedrijven en arbeidsdeling binnen bedrijven geleid tot een vergaande differentiatie aan vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt, die de flexibiliteit wat betreft het op elkaar aansluiten van vraag en aanbod aanzienlijk beperkt heeft.

In de zestiger jaren ontstond in de Verenigde Staten een arbeidsmarkttheorie, die bekend staat als de theorie van de dubbele arbeidsmarkt. Centraal in deze theorie staat de stelling, dat er op de Amerikaanse arbeidsmarkt een rigoureuze tweedeling is opgetreden, zowel in de werkgelegenheidsstructuur als in de samenstelling van de beroepsbevolking.

Binnen de sektor van de partikuliere bedrijven kan er volgens deze theorie een onderscheid gemaakt worden tussen primaire en sekundaire bedrijven. Tot de primaire bedrijven behoren dan de grote, kapitaalintensieve en redelijk stabiele ondernemingen, terwijl de kleinere, meer arbeidsintensieve en minder stabiele ondernemingen tot de sekundaire bedrijven gerekend worden.

Binnen de primaire bedrijven is het werk vrij ingewikkeld en bedrijfsspecifiek. De werknemers worden in het bedrijf zelf opgeleid en de primaire bedrijven hebben er belang bij, dat deze werknemers langere tijd bij hen in dienst blijven. Dus wordt bij werving vooral gelet op behaalde diploma's en stabiel arbeidsverleden. De relatief sterke positie van de werknemers in de primaire bedrijven resulteert in goede arbeidsvoorwaarden, promotiemogelijkheden en betrekkelijke werkzekerheid.

De sekundaire bedrijven zijn niet in staat om hoge lonen te betalen, zij verkeren in een zwakke marktpositie en zij zijn vaak afhankelijk van de primaire bedrijven bijvoorbeeld als toeleveringsbedrijf. De werknemers in deze bedrijven worden — aldus de dubbele arbeidsmarkttheorie — gekenmerkt door instabiel arbeidsverleden en/of een marginale positie op de arbeidsmarkt vanwege ras, sexe, leeftijd, nationaliteit, enzovoorts. Bij de organisatie van het werk in de sekundaire bedrijven is rekening gehouden met de instabiliteit van de afzet en van het personeelsbestand: het werk is ongeschoold en onzeker.

In het kader van het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek hebben F. Valkenburg en A. Vissers van het Tilburgse Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek (IVA) onderzocht in hoeverre de theorie van de dubbele arbeidsmarkt van toepassing is op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁹ Hun konklusie luidt, dat er ook in ons land sprake is van een segmentering van de arbeidsmarkt. Aan de vraagzijde gaat het om verschillen tussen primaire en sekundaire bedrijven. Aan de aanbodzijde is er sprake van een onderscheid tussen werknemers met een sterke marktpositie — hoofdzakelijk Nederlandse mannen

19. F. Valkenburg en A. Vissers, *Theorie van de dubbele arbeidsmarkt; een samenvatting*, publikatie nr. 5 in het kader van het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek, Staatsuitgeverij, 1979.

van 25-45 jaar met enige opleiding na het basisonderwijs — en de werknemers met een zwakke marktpositie: vrouwen, ongeschoolden, jongeren, Surinamers, buitenlandse arbeiders, enzovoorts. Werknemers uit de laatste categorieën komen ook wel in primaire bedrijven terecht, maar zij krijgen daarin geen vergelijkbare posities met de sterkere werknemers.

Valkenburg en Vissers maken een onderscheid tussen 'organisatie-achtige' banen en 'marktachtige' banen. De inhoud van de organisatie-achtige banen — die vooral in de primaire bedrijven voorkomen — wordt sterk bepaald door de bedrijfsspecifieke organisatorische en technologische vorm van het productieproces. Deze organisatie-afhankelijke banen impliceren interne promotiemogelijkheden, bedrijfsgebondenheid en relatief gunstige arbeidsvoorwaarden. Voor zover werknemers met een zwakkere arbeidsmarktpositie in de primaire bedrijven werkzaam zijn, is dit in de meer marktachtige banen: banen, die ook in andere bedrijven in gelijke vorm terug te vinden zijn en die dus weinig bedrijfsspecifiek zijn. Denk aan typistes, schoonmakers, lopende band werk, enzovoorts. Deze werknemers kunnen met een minimum aan inwerktijd worden ingezet in het bedrijf. Vandaar dat de fluktuaties in de werkzaamheden van de primaire bedrijven voor zover het de marktachtige banen betreft relatief gemakkelijk opgevangen kunnen worden via uitzendkrachten, onderaanneming en uitbesteding.

Verschillende arbeidsmarkt-sociologen, waaronder A. Mok, zijn op basis van onderzoek tot de konklusie gekomen, dat primaire en sekundaire bedrijven in toenemende mate streven naar beheersing van de faktor arbeid door deze op te splitsen in een vaste kern en een meer variabel deel dat, afhankelijk van de conjuncturele situatie en van de schommelingen in de afzet afgestoten en aangetrokken kan worden. De werkgevers kunnen zo gebruik maken van de ongelijke posities van de werknemers op de arbeidsmarkt.²¹

De relatief sterke marktpositie van de vaste werknemers in de primaire bedrijven is overigens betrekkelijk. Zij zijn vaak sterk aangewezen op de promotiemogelijkheden binnen het eigen bedrijf (de interne arbeidsmarkt) en hun kennis en capaciteiten zijn erg bedrijfsgebonden. Wanneer deze werknemers werkloos worden is het vaak onmogelijk om op de externe arbeidsmarkt werk te vinden, dat beantwoordt aan hun kwalifikatieniveau. Valkenburg en Vissers zien hierin een belangrijke bron voor langdurige werkloosheid.²² Bedrijfsspecifieke kennis en ervaring zijn hier toegenomen ten koste van algemeen (binnen een beroep) inzetbare kennis en ervaring en daarmee is de mobiliteit van de faktor arbeid afgenomen.

21. *a.w.*, p. 18.

22. *a.w.*, p. 38.

Segmenteringsschema voor de Nederlandse arbeidsmarkt²⁰

		bedrijven				
		sterkere marktpositie stabiele werkgelegenheid		zwakkere marktpositie minder stabiele werkgelegenheid		
		banen		banen		
		organisatie- achtig	markt- achtig	organisatie- achtig	markt- achtig	
werknemers met sterke markt- positie	leidinggeevenden en professionals ¹	leidinggeevenden ¹	professionals ²	leidinggeevenden ³	professionals ⁴	relatief gunstige arbeids- voor- waarden
	uitvoerenden	nederl. mannen ⁵ (25-65 jaar*)	vaklieden ⁶	⁷	vaklieden ⁸	
werknemers met zwakke markt- positie	uitvoerenden	vrouwen, ⁹ kleurlingen, buitenlandse arbeiders	vrouwen, ¹⁰ kleurlingen, buitenlandse arbeiders, werknemers met instabile werkge- schiedenis	vrouwen, ¹¹ kleurlingen, buitenlandse arbeiders, rela- tief oude Neder- landse mannen met weinig exter- ne alternatieven	vrouwen, ¹² kleurlingen, buitenlandse arbeiders, werknemers met instabile werkge- schiedenis	relatief ongunstige arbeids- voor- waarden (uitgezon- derd ccl 9)

*) enige opleiding

De schaalvergroting en de snelle technologische veranderingen van het productieproces in de zestiger en zeventiger jaren hebben verstrekken gevolgen met zich meegebracht voor de kwaliteit van de werkgelegenheid in ons land.

G. Conen en F. Huygen hebben in het blad *Economisch-Statistische Berichten* aangetoond, dat er sprake is van een aanmerkelijke daling van de kwaliteit van de arbeid, gemeten naar het niveau van de arbeidsinhoud. Er vindt een uitholling van functies plaats via arbeidsdeling en het invoeren van nieuwe machines: oude functies worden vervangen door nieuwe functies, die minder vaardigheden vereisen. Het aantal functies op het middenniveau neemt zowel relatief als absoluut af tegenover een relatieve toename van het aantal functies op lager niveau en een beperkte toename van het aantal hogere functies.

Terwijl de kwaliteit van de arbeid gedaald is, is het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking in de zestiger en zeventiger jaren sterk gestegen, en het gevolg is een toenemende structurele onaangepastheid van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.²³

De situatie op de arbeidsmarkt — een groot overschot aan arbeidskrachten — en de grote bedrijfsgebondenheid van met name primaire banen hebben ertoe

20. a.w., p. 34.

23. G. Conen en F. Huygen, De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960 en 1971, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 23 april 1980.

geleid, dat de ondernemers bij de werving van nieuwe arbeidskrachten extreem hoge eisen stellen aan potentiële werknemers, zoals bevestigd wordt door het VNO-Dossier over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de knelpuntennotitie van minister Albeda. 'Gelet op het geschikte en beschikbare aanbod bestaat de indruk dat de selectie-eisen, die werkgevers stellen, te hoog zijn opgeschroefd, en ook dat het voorkomt dat eisen worden gesteld, die niet in relatie staan tot de voor de vakature vereiste kwaliteiten', aldus de minister.²⁴

Met het oog op het bedrijfsspecifieke van een groot aantal functies en de interne promotiemogelijkheden hechten de ondernemers vooral belang aan algemene kwalifikaties, aan 'stabiele' werknemers, dat wil zeggen werknemers met een stabiel arbeidsverleden, en aan ervaringskennis. Selectie van werknemers vindt plaats op basis van achtergrondkenmerken. Daarbij heeft verscherping van de selectiekriteria door de ondernemers geleid tot een verdringingsproces, waarbij hoger geschoolden werk gaan verrichten op een lager niveau, een beweging die zich van hoog tot laag doorzet en die uitmondt in relatief hoge werkloosheid onder de laagst-geschoolden.

Een laatste ontwikkeling wat betreft de kwaliteit van de arbeid en dus wat betreft het niveau van de vraag naar arbeid op de arbeidsmarkt, die hier genoemd moet worden, is de verslechtering van de kwaliteit van de arbeid gemeten naar zwaarte en arbeidsomstandigheden. Intensivering van de arbeid, ploegendiensten, vuil, zwaar, eentonig en saai werk, het werken met gevaarlijke stoffen, lawaai, enzovoorts hebben de arbeid in toenemende mate ongeschikt gemaakt voor de mensen, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in het schrikbarend toegenomen aantal WAO/AAW-ers. Zoals eerder opgemerkt werd geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de bouw, dat vanwege de slechte arbeidsomstandigheden, de zwaarte van het werk en de werkonzekerheid de vaklieden, waaraan zo'n behoefte is (was), overstappen naar andere bedrijfstakken, waarin de lonen wellicht lager zijn, maar die betere werkomstandigheden, minder zwaar werk en meer werkzekerheid te bieden hebben.²⁵

2.3. Moeilijk vervulbare vakatures

Kijken we nu naar het beeld van de moeilijk vervulbare vakatures, zoals dat naar voren komt uit verschillende onderzoeken, dan blijkt een aantal kenmerken van deze vakatures direkt in verband te staan met bovengeschetste ontwikkelingen. Uit het CBS-onderzoek bleek, dat eenderde van de circa 90.000 moeilijk vervulbare vakatures te vinden was in de bouwsector en dat ook in de metaalnijverheid en in de medische sektor relatief veel probleemvakatures voor-

24. VNO-Dossier, p. 10. Nota inzake de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, p. 39 e.v.

25. Zoals blijkt uit een enquête, die de Federatie Bouw- en Houtbonden in 1977/1978 hield onder ex-leden, die de bouw- en houtnijverheid verlieten om elders te gaan werken.

kwamen.

Het IVA onderzocht in hoeverre de moeilijk vervulbare functies afweken van de niet-moeilijk vervulbare functies.²⁶ Daaruit kwamen de volgende verschillen naar voren:

- Functies zonder problemen in de metaalnijverheid en in de bouw waren aantrekkelijker dan de functies met problemen, doordat het aantal onaangename werkaspecten, zoals zwaar werk, stof, stank, enzovoorts lager was.
- In de metaal en de medische sektor was de intrinsieke waarde van het werk in de functies zonder problemen hoger dan in de functies met problemen. De uitholling van de inhoud van het werk is van invloed op het ontstaan van moeilijk vervulbare vakatures.
- De functies met problemen in de bouw betroffen vaak werk in tijdelijke dienst. Van de bouwbedrijven met problemen had 72% spoedorders tegen 28% van de bedrijven zonder problemen.
- Bedrijven zonder problemen met de bezetting van functies betaalden hogere lonen dan de bedrijven, die wel moeilijkheden ondervonden bij het vinden van mensen voor dezelfde functies.

In het algemeen bleek er een directe relatie te bestaan tussen het voorkomen van moeilijk vervulbare vakatures en technologische vernieuwing: problemen met vakaturevervulling deden zich relatief vaker voor bij bedrijven, waarin veranderingen van het productieproces plaatsvonden of die overschakelden op het vervaardigen van nieuwe producten.²⁷

2.4. Samenvatting van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Vatten we de ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt samen, dan ontstaat het volgende beeld.

In de eerste plaats bestaat er een absoluut tekort aan arbeidsplaatsen. Daarnaast heeft de sterk toegenomen arbeidsdeling tussen en binnen bedrijven geleid tot een vergaande differentiatie op de arbeidsmarkt. Zowel aan de vraag- als aanbodzijde vindt een segmenteringsproces plaats.

Aan de aanbodzijde treedt een tweedeling op tussen werknemers met een sterke marktpositie en categorieën werknemers, die gediskrimineerd worden. De laatste twintig jaar heeft er over de hele linie een daling plaatsgevonden van het niveau van de beschikbare arbeidsplaatsen als gevolg van technologische veranderingen in het productieproces en veranderingen in de organisatie van de arbeid. Daartegenover is het scholingsniveau van de beroepsbevolking gestegen. Op de arbeidsmarkt worden lagergeschoolden verdrongen door hogergeschoolden.

Aan de vraagzijde kan een onderscheid gemaakt worden tussen primaire en

26. IVA-onderzoek naar moeilijk vervulbare vakatures in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken, januari 1979.

27. a.w., p. 152-166. *Arbeidsmarktverkenning 1980*, p. 45.

sekundaire bedrijven en tussen 'organisatie-achtige' en 'marktachtige' banen. Ondernemers streven naar beheersing van de faktor arbeid door hun personeelsbestand samen te stellen uit een kern van vaste werknemers en een vlottend deel, dat ingezet kan worden afhankelijk van de behoeften van het bedrijf en tegen zo laag mogelijke kosten. Tot deze laatste categorie behoren ook de vaklieden, waarnaar in de industrie en de bouw zo'n grote vraag bestaat respectievelijk bestond. Hun relatief sterke marktpositie botst met de behoefte van het bedrijfsleven om deze geschoolde arbeidskrachten aan het werk te kunnen zetten in qua niveau uitgeholde functies tegen lage lonen en in onaantrekkelijke arbeidsomstandigheden.

3. Het volumebeleid ten aanzien van de sociale zekerheid

De laatste jaren staan de sociale voorzieningen in ons land onder zware druk. De verslechtering van de economische situatie heeft tot gevolg gehad, dat er een toenemend beroep gedaan werd op de sociale zekerheid, terwijl de financiële ruimte voor de sociale uitgaven tegelijkertijd afnam. Bezuinigen werd het parool. Het kabinet Van Agt kwam in 1978 met de nota Bestek '81, waarin de beperking van de overdrachtsuitgaven centraal stond. Naast de aankondiging van verschillende kortingen op de sociale uitkeringen bevatte Bestek '81 de mededeling, dat het bezuinigingsbeleid mede gericht zou moeten zijn op het beperken van de aanspraken op de sociale voorzieningen. Dit beleidsvoornemen werd nader uitgewerkt in een Notitie Volumebeleid van de bewindslieden op het ministerie van Sociale Zaken Albeda en De Graaf van 28 juni 1979.

Onder volumebeleid verstaan zij het 'terugdringen van onnodige werkloosheid en vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid'.²⁸ Het in de notitie geschetste volumebeleid moet ertoe bijdragen, dat mensen niet langer 'buiten hun schuld een onnodig lang beroep op de sociale uitkeringen moeten doen'.²⁹ Uittreding van werkenden uit het arbeidsproces moet zoveel mogelijk worden tegengegaan en herintreding van niet-(meer) werkenden moet zoveel mogelijk worden bevorderd, aldus de bewindslieden.

Gezien het absoluut tekort aan beschikbare arbeidsplaatsen rijst de vraag hoe

28. *Notitie Volumebeleid* van het Ministerie van Sociale Zaken, juni 1979, p. 1; in de Nota over de voortgang van Bestek '81 wordt gesteld, dat de versnelling en intensivering van het volumebeleid in 1979 f125 miljoen en in 1980 f150 miljoen extra op moet brengen bovenop de f500 miljoen, die volgens Bestek '81 in 1981 bezuinigd zou moeten worden, namelijk f200 miljoen via het tegengaan van misbruik en fraude in de fiscale sfeer, f200 miljoen door het tegengaan van 'onnodige werkloosheid' en f100 miljoen door het bestrijden van 'vermijdbaar verzuim'.

29. *a.w.*, p. 8.

Albeda en De Graaf deze voornemens denken te verwezenlijken. Hun antwoord is ontwapenend eenvoudig: 'Voorkomen moet worden, dat arbeidsplaatsen onnodig onbezet blijven.'³⁰ Het volumebeleid zal een bijdrage moeten leveren aan het verminderen van de diskrepanties op de arbeidsmarkt, die leiden tot onnodige werkloosheid.

Een belangrijke vooronderstelling hierbij is, dat het toenemend beroep op de sociale zekerheid niet uitsluitend het gevolg is van de slechte economische situatie en veranderingen in het produktieproces, maar ook van '(...) maatschappelijke veranderingen en mede daarmee verband houdende mentaliteitswijzigingen bij werkgevers en werknemers, alsmede bij de uitvoeringsorganen op het terrein van de sociale zekerheid en aanverwante beleids-terreinen.'³¹ Wat betreft de werkloosheidswetten wijzen Albeda en De Graaf op de 'toegenomen selektiviteit aan de vraag- en aanbodzijde op de arbeidsmarkt'.³²

Over de groei van het aantal ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zegt de Notitie Volumebeleid, dat naast objektief vast te stellen oorzaken van ziekte en arbeidsongeschiktheid in toenemende mate oorzaken naar voren komen, die liggen in de persoonlijke levenssfeer en in de arbeidsomstandigheden in de bedrijven. Albeda en De Graaf zien hierin de belangrijkste aangrijpingspunten voor het volumebeleid.

We zullen hieronder bespreken hoe zij dit volumebeleid gestalte willen geven en hoe hun voorstellen zich verhouden tot de in paragraaf 2 geschetste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Uitgangspunt voor het volumebeleid op kortere termijn is de overweging '(...) dat niet langer een strikt onderscheid gemaakt dient te worden tussen maatregelen gericht op de (her)inschakeling van werklozen en maatregelen gericht op de herinpassing van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Voor een groot deel gaat het immers om mensen die hetzij als langdurig werkloze, hetzij als gedeeltelijk arbeidsongeschikte, hoewel tot werken in staat en bereid, onder de huidige arbeidsmarktomstandigheden moeilijk zonder hulp aan de slag kunnen komen. (...) Gegeven het feit, dat "onnodige werkloosheid" een belangrijke volumebepalende komponent is, zowel in de werkloosheidsregelingen als in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zullen de volumebepalende maatregelen zich vooral moeten richten op de frikties op de arbeidsmarkt.'³³ De Notitie Volumebeleid wijst nadrukkelijk op de plicht van de uitkeringsgerechtigden om alles in het werk te stellen om de duur van het beroep op de sociale zekerheid zoveel mogelijk te beperken. De uitvoering van de sociale zekerheid moet berusten op

30. a.w., p. 1.

31. a.w., p. 7.

32. a.w., p. 20.

33. a.w., p. 33.

'de grootst mogelijke duidelijkheid en eenduidigheid wat betreft de grenzen tussen persoonlijke verantwoordelijkheid en kollektieve zekerheid (solidariteit).'³⁴

Met andere woorden: de ontvangers van sociale uitkeringen moeten hun uiterste best doen om passende arbeid te vinden en de uitvoerende organen moeten de werkwillegheid van de uitkeringsgerechtigden grondig toetsen. Bij gebleken nalatigheid of onwilligheid worden sankties — intrekken of verlagen van de uitkering — in het vooruitzicht gesteld.

Het volumebeleid richt zich dan ook vooral op de criteria, die bepalend zijn voor het recht op een uitkering, en de toepassing daarvan door de uitvoeringsorganen.

3.1. *Passende arbeid*

In de werkloosheidswetten is het recht op passende arbeid opgenomen: de erkenning van het recht op arbeid, die overeenkomt met de capaciteiten, de vaardigheden, de eerder verrichte arbeid, het daarbij passende beloningsniveau en het opleidings- en ervaringsniveau van de werkzoekende.

Het begrip passende arbeid heeft in de praktijk zijn betekenis gekregen door de uitspraken van de beroepsrechter inzake de sociale verzekeringswetgeving (de Centrale Raad van Beroep). Als criteria voor het al of niet passend zijn van aangeboden arbeid worden onder meer gehanteerd de hoogte van het loon, het niveau van het werk, de reistijd en de arbeidsomstandigheden.

In de rechtspraak wordt zowel rekening gehouden met het aangeboden werk als met de omstandigheden van de werkzoekende. Dit heeft geleid tot een uiterst flexibele toepassing van het begrip passende arbeid. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt weerspiegelen zich in de rechtspraak. Naarmate iemand langer werkloos is, zal zij of hij meer concessies moeten doen: genoegen nemen met minder loon, werk van lager niveau, langere reistijden of akkoord gaan met verhuizen. In feite biedt het recht op passende arbeid de werkloze werknemer niet meer dan een marginale bescherming tegen de gedwongen aanvaarding van ongewenst werk. Vooral de ongeschoolde en lagergeschoolde werklozen kunnen weinig recht laten gelden. Toen er in 1977 in de Tweede Kamer aangedrongen werd op het vastleggen van criteria voor passende arbeid in de wet, antwoordde de toenmalige minister van Sociale Zaken Boersma zulks niet raadzaam te achten, omdat het de beroepsrechter alleen maar zou beperken in 'zijn thans soms zeer vergaande oordeel over welke arbeid als passend beschouwd kan worden'.³⁵

De regering-Van Agt gaat de rechtspraak niet ver genoeg. In Bestek '81 werd gesproken over de mogelijkheden om het begrip passende arbeid te verruimen en

34. *a.w.*, p. 33-34.

35. Brief van minister Boersma aan de Tweede Kamer dd. 21 januari 1977.

kriteria voor passende arbeid in de wet op te nemen. In de Notitie Volumebeleid wordt dit idee nader uitgewerkt. Allereerst wordt gewezen op de noodzaak om het begrip passende arbeid ruimer te interpreteren, omdat in een aantal gevallen als gevolg van structurele veranderingen (verdwijnen van beroepen en bedrijfstakken) arbeid gelijkend op vroeger verrichte arbeid niet meer of in onvoldoende mate beschikbaar is. Verder wordt gesteld, dat het redelijk is om aan te nemen, dat de band met vroegere arbeid losser wordt naarmate die arbeid tengevolge van langdurige werkloosheid gedurende langere tijd niet kan worden verricht. Omstandigheden, waarmee ook in de jurisprudentie rekening wordt gehouden, maar blijkens de Notitie, Volumebeleid onvoldoende: het begrip passende arbeid moet ruimer worden opgevat — dat wil zeggen, dat het recht op passende arbeid moet worden beperkt — en de criteria voor passende arbeid moeten in de wet worden vastgelegd, zodat de uitkeringsinstanties en de arbeidsbemiddeling in staat zullen zijn om op dit punt een zo uniform mogelijk beleid te voeren en ook wat betreft het toepassen van strafmaatregelen in het geval van werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, die in onvoldoende mate trachten passende arbeid te krijgen.

De bewindslieden op Sociale Zaken verdenken er met name de gemeentelijke sociale diensten van, dat ze te soepel zijn en niet snel genoeg tot sancties overgaan.³⁶ Er komt dan ook een ministeriële richtlijn, die de uitkeringsinstanties de plicht oplegt om zich zo goed mogelijk te informeren en zich zo vergaand mogelijk aan te sluiten bij de beslissing ten aanzien van het recht op uitkering van een ander uitkeringsorgaan. Met andere woorden, als de bedrijfsvereniging een WW-uitkering weigert of stopzet, dan dient dat ook consequenties te hebben voor de beslissing over het toekennen van een WWV- of RWW-uitkering door de gemeentelijke sociale dienst. In de Wet tegengaan oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringswetten en enkele andere wetten van december 1977 werden de betreffende bepalingen van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) in overeenstemming gebracht met de werkloosheidswet.

3.1.1. Albeda's Notitie over de werving van buitenlandse arbeiders³⁷

De verruiming van het begrip passende arbeid kan slechts geleidelijk tot stand worden gebracht, aldus de Notitie Volumebeleid. De mogelijkheden daartoe zijn onder meer afhankelijk van de bestaande scholingsfaciliteiten en van de beschikbare vakatures in relatie tot de ingeschreven werkzoekenden. Al spoedig bleek wat de bewindslieden voor ogen stond.

Op 20 februari 1980 diende Hoogovens een verzoek in om 500 Joegoslavische arbeiders aan te mogen trekken. Nadat het personeelsbestand van 1976 tot 1978 verminderd was, kampte Hoogovens nu met een akuit tekort aan personeel. De

36. *Notitie Volumebeleid*, p. 37-38.

37. *Notitie over de werving van buitenlandse arbeiders*, mei 1980.

voornaamste oorzaak daarvoor was het grote verloop in 1979.

Sociale Zaken voelde er niets voor om de aanvraag te honoreren gezien de grote werkloosheid in ons eigen land. In plaats daarvan werd een grootscheepse landelijke wervingsactie op touw gezet in samenwerking met de gewestelijke arbeidsbureaus: alle mannelijke werklozen in de metaal, ongeschoold of laaggeschoold en tot 45 jaar werden uit het werklozenbestand gelicht. In totaal waren dat er 25.000.

Na verschillende selecties werden 2385 werkzoekenden uitgenodigd voor bemiddeling door de arbeidsbureaus, die daarbij 'een aanzienlijk ruimere groep van ingeschrevenen opriep dan vanuit het oogpunt van "passende arbeid" mogelijk zou zijn'. Uiteindelijk hadden cirka 1100 werkzoekenden een sollicitatiegesprek met Hoogovens, waarvan \pm 600 zich uiteindelijk terugtrokken. Redenen: een groot deel had intussen ander werk gevonden, een deel was niet geïnteresseerd gezien de aard van de functies danwel vanwege de lokatie van de arbeidsplaats, die voor de meesten betekende dat zij zouden moeten verhuizen terwijl de wachttijd voor huisvesting 4-7 maanden zou bedragen. Van de overige 497 kandidaten werden er 355 door Hoogovens afgewezen, waren 123 sollicitaties nog in behandeling, toen de notitie geschreven werd en kregen er 9 daadwerkelijk een baan. De strenge, door Hoogovens gehanteerde selectie-eisen betroffen:

- een minimaal communicatieniveau in het Nederlands (!)
 - als persoonlijkheid geschikt voor fabrieksmatig werk
 - aanvaarden van een wachttijd voor een huurwoning van 4-7 maanden.
- Albeda noemt in zijn notitie twee zwaar wegende factoren voor het geringe resultaat van de wervingsactie. Enerzijds het gebrek aan huisvesting in de zeer wijde omgeving van IJmuiden en anderzijds de bezwaren van veel potentiële werknemers tegen het werken in vierploegendienst.

Zijn antwoord is simpel: verruiming van het begrip passende arbeid. In de eerste plaats wat betreft de reistijden. 'De in de maatschappij wel levende gedachte dat één uur reistijd een maximum norm is, die aan de jurisprudentie kan worden ontleend, is onjuist. Ook langere reistijden worden in individuele gevallen passend geacht. Het ligt in de rede dat met name in de Randstad ten aanzien van reistijden meer concessies worden gedaan. Ik zal bevorderen, dat de GAB's hun activiteiten op bovengeschreven interpretatie afstemmen.'³⁸

Daarnaast maakt hij bekend, dat vierploegendienst voortaan voor iedereen in beginsel als passende arbeid moet worden beschouwd tenzij individuele omstandigheden zich hiertegen verzetten. Over de nadelige gevolgen van het werken in vierploegendienst voor de gezondheid rept Albeda niet. De sociale nadelen denkt hij op te vangen door de televisieprogramma's overdag te herhalen.

³⁸. a.w., p. 10-13.

Zo verruimt de minister van Sociale Zaken het begrip passende arbeid naarmate de knelpunten op de arbeidsmarkt zich concreet aandienen. De mogelijkheden tot verruiming zijn in zijn ogen nog lang niet uitgeput. Zo wijst hij in de Notitie Volumebeleid op de situatie in West-Duitsland waar arbeid, die zo ver van huis gelegen is dat de werknemer alleen nog in het weekend thuis kan zijn, toch aangemerkt kan worden als passend werk.³⁹

3.2. De verdiskontering van de werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage

In artikel 12, tweede lid van de AAW en artikel 21, lid 2 van de WAO wordt bepaald, dat bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de 'als gevolg van de handicap verminderde gelegenheid tot het verrichten van arbeid' (de zogenaamde verdiskontering van de werkloosheid). Op grond van deze bepaling konden werknemers, die medisch en/of arbeidskundig gezien niet voor 80-100% arbeidsongeschikt waren, maar die vanwege hun handicap geen passend werk konden vinden voor het 'benutten van hun restcapaciteit' toch in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse geplaatst worden en zo een volledige WAO/AAW-uitkering krijgen.

Op zoek naar mogelijkheden om te bezuinigen op de sociale uitkeringen ontdekten de rekenmeesters de verborgen werkloosheid in de WAO/AAW: veel WAO/AAW-ers werden volledig arbeidsongeschikt verklaard, terwijl ze best in staat zouden zijn om bepaalde werkzaamheden — de arbeidsongeschiktheidswetten spreken over arbeid 'die in redelijkheid kan worden opgedragen' — te verrichten. Er was (en is) volgens hen sprake van oneigenlijk gebruik van de WAO/AAW en bovendien van een ontoelaatbare rechtsongelijkheid tussen de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, die tot hun pensioen 80% of meer van hun oude loon krijgen, en de langdurig werklozen, die na 2½ jaar WW en WWV verwezen worden naar de bijstand. Bovendien zou er een 'invaliderende werking' uitgaan van het toekennen van het predikaat volledig arbeidsongeschikt, waar in feite slechts sprake is van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

In 1976 werd door de regering-Den Uyl een wijziging aangebracht in de arbeidsongeschiktheidswetgeving, die het de bedrijfsverenigingen voortaan mogelijk maakte om in nieuwe, individuele gevallen de verdiskontering van de werkloosheid aan een termijn te binden en voor de betrokkene zo zichtbaar te maken welk gedeelte van zijn arbeidsongeschiktheidspercentage betrekking heeft op zijn (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en welk deel de verdiskonterde werkloosheid bevat. Na het verstrijken van deze termijn kan de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte dan worden 'afgeschat' en verwezen naar passend werk of als

39. Notitie Volumebeleid, p. 22.

dat niet lukt naar de WW, WWV of bijstand.

Sinds 1978 wordt er in de distrikten Tilburg en Rotterdam in deze richting 'geëxperimenteerd': bij het vaststellen van de WAO-uitkering wordt minder rekening gehouden met het feit, dat het moeilijker is om werk te vinden als gevolg van de handicap. Zo'n gedeeltelijk arbeidsongeschikte krijgt dan een half jaar tot een jaar de tijd — intensief begeleid door de Gemeenschappelijk Medische Dienst (GMD) — om werk te vinden. Als dat niet lukt, moet hij of zij aan kunnen tonen, dat het een gevolg is van zijn of haar handicap, anders neemt de GMD aan dat het niet vinden van werk aan de persoon zelf of aan de situatie op de arbeidsmarkt te wijten is en wordt de WAO-uitkering verlaagd.⁴⁰

De 'afschatting' van de arbeidsongeschikten lijkt nu pas goed op gang te komen. Staatssecretaris De Graaf heeft de Vaste Tweede Kamerkommissie voor Sociale Zaken onlangs meegedeeld, dat de experimenten in Tilburg en Rotterdam omgezet zullen worden in een landelijke regeling.⁴¹ In de Notitie Volumebeleid wordt aangekondigd, dat het aantal herbeoordelingen van lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in de naaste toekomst aanzienlijk uitgebreid zal worden.

De (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten worden de arbeidsmarkt opgestuurd, terwijl hun positie op de arbeidsmarkt de laatste jaren met het toenemen van de werkloosheid alleen maar verslechterd is. Intensieve begeleiding door de GMD zal hieraan weinig kunnen veranderen. Onderzoek heeft uitgewezen, dat in de periode 1973-1976, toen het percentage begeleide WAO-ers toenam van 20 tot 32%, de verhouding tussen werkhervatters en niet-werkhervatters zich ontwikkelde in ongunstige zin. In 1973 kwam van alle begeleide WAO-ers ruim 60% weer aan de slag. Drie jaar later was dat percentage, ondanks verhoogde begeleidingsactiviteit, gedaald tot iets meer dan 50%.⁴²

Maatregelen om de ondernemers te dwingen de eerder naar de WAO verwezen werknemers (weer) in dienst te nemen komen niet verder dan het papier of blijven in praktijk niet erg effectief.

Minister Albada wil bedrijven in de toekomst verplichten om 5% van de arbeidsplaatsen in te laten nemen door minder-valide werknemers. Momenteel geldt die verplichting op basis van de Wet plaatsing minder-validen voor 2% van het personeelsbestand, maar van de uitvoering van deze wet komt weinig terecht. Allereerst omdat er geen strafsankties verbonden zijn aan het niet naleven van de wet. Verder heeft elk bedrijf wel een aantal werknemers in dienst, die met wat

40. Zie o.m. *De Volkskrant* van 11 en 16 augustus 1980.

41. *De Volkskrant*, 12 september 1980.

42. *Sociale zekerheid en arbeidsongeschiktheid*, een uitgave van het Instituut voor Politiek en Sociaal Onderzoek (IPSO), 1979, p. 52. W.A. Zweekhorst, Passende arbeid, knelpunt van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, december 1977.

fantasie beschouwd kunnen worden als minder-valide in de zin van de wet, zodat formeel aan de verplichting voldaan is.

Uitbreiding van het voorgeschreven percentage minder-valide werknemers van 2 tot 5% zal de arbeidsmarktpositie van de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten niet werkelijk verbeteren, tenzij aanvullende maatregelen genomen worden.

De arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft in beginsel een tweeledig doel. Naast het opvangen van de financiële gevolgen van de arbeidsongeschiktheid voorziet deze verzekering in mogelijkheden tot revalidatie en het verstrekken van voorzieningen, die de arbeidsongeschikte in staat stellen om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer.

Het aantal arbeidsongeschikten nam in de loop der jaren enorm toe en de uitbreiding van het personeel van de GMD bleef hierbij ver achter. De GMD had de handen vol aan de beoordeling van de nieuwe aanmeldingen. Van begeleiding en revalidatie kwam niet veel terecht. De verstrekking van aangevraagde voorzieningen stagneerde: wachttijden van 1 tot 2 jaar werden normaal.⁴³

De Notitie Volumebeleid toont zich bezorgd om de ontplooiingskansen van de niet volledig arbeidsongeschikten. Deze bezorgdheid is echter selectief. Herbeoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid en de kansen op het verrichten van arbeid van alle arbeidsongeschikten is voorlopig niet haalbaar: 'Daarom zal het beleid op korte termijn vooral gericht zijn op een individuele toepassing ten aanzien van arbeidsongeschikten die jonger zijn dan 35 jaar en die een restcapaciteit hebben van 55% of meer. Deze categorie heeft de beste kansen op herintreding in het arbeidsproces.'⁴⁴ Arbeidsongeschikten, die niet tot deze groep behoren en die zelf veel moeite doen om weer volwaardig werk te krijgen met een volwaardig loon, stuiten in praktijk vaak op een muur van onbegrip en zelfs tegenwerking van de kant van de uitvoerende instanties.⁴⁵

3.3. De uitvoering van de sociale zekerheid

De mogelijkheid tot verruiming van het begrip passende arbeid is volgens de Notitie Volumebeleid mede afhankelijk van de verbetering van de coördinatie tussen de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Een betere onderlinge afstemming van het beleid van de verschillende uitvoeringsorganen vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van het volumebeleid en voor een effectieve bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale voorzieningen, aldus de regeringsnota. Daarom houden allerlei commissies zich achter de ambtelijke schermen bezig met het ontwikkelen van

43. *AAW-ers: de derde wereld van Nederland*, een zwartboek, uitgegeven door de Algemene Nederlandse Invaliden Bond (ANIB) en de Stichting De Ombudsman, april 1978.

44. *Notitie Volumebeleid*, p. 48.

45. Zie naast de onder noot 43 genoemde publikaties onder meer *De Waarheid*, 22 mei 1979.

voorstellen voor een grondige herziening van de uitvoering van het sociale zekerheidsstelsel op langere termijn.

Zo buigen de interdepartementale Stuurgroep Beleidsvorming Niet-Aktieven (SBN) en enkele door deze stuurgroep gekoördineerde interdepartementale werkgroepen zich over verschillende aspecten van werken en niet-werken. De Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ) heeft tot taak het onderzoek op het gebied van de sociale zekerheid en op andere voor de sociale zekerheid relevante terreinen (zoals de arbeidsmarkt) te koördineren en de minister van Sociale Zaken te adviseren over te verrichten onderzoek.

De organisatie van de informatie-uitwisseling tussen uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en de arbeidsbureaus wordt onder andere besproken in het Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorzieningen en in het Overlegorgaan Centrale Personenregistratie Sociale Verzekeringen. Er worden voorbereidingen getroffen om de administraties van uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en van de arbeidsbureaus aan elkaar te koppelen.

De Projektgroep Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid heeft vorig jaar een interim-rapport uitgebracht met vergaande voorstellen betreffende de organisatie van het stelsel van de sociale verzekeringen. De voorstellen komen neer op sterke centralisering: er zou een onafhankelijk beheersingsorgaan moeten komen, dat de verbindingschakel zou moeten gaan vormen tussen het beleidsvormingsniveau en de tot dusver relatief-autonome uitvoeringsorganen. Een dergelijke wijziging van de organisatie van het sociale verzekeringsstelsel zou onder meer verstrekkende gevolgen hebben voor de positie van de vakbeweging.⁴⁶

Op wat kortere termijn wordt er gestreefd naar een betere aansluiting tussen onderdelen van het stelsel van de sociale zekerheid en naar een meer gekoördineerde uitvoering.

Wat betreft de uitvoering van de werkloosheidswetten wordt er hard gewerkt aan een verbetering van de samenwerking en de coördinatie tussen de instanties, die betrokken zijn bij de uitvoering van de werkloosheidswetten — de bedrijfsverenigingen en de gemeentelijke sociale diensten — en de arbeidsvoorziening, zowel op regionaal als landelijk niveau.

Gedacht wordt onder meer aan de instelling van regionale coördinatie-kommissies bestaande uit vertegenwoordigers van de GAB's, bedrijfsverenigingen, gemeenten en de GMD. Aan die kommissies zullen 'zodanige taken en bevoegdheden worden toegekend dat de beoogde coördinatie ook daadwerkelijk tot stand komt'.⁴⁷ Zij zullen in kennis moeten worden gesteld van alle relevante beslissingen en zij krijgen de bevoegdheid om een uitvoerend orgaan te verzoeken een beslissing opnieuw in overweging te nemen met inachtneming van de

46. *Notitie Volumebeleid*, p. 27-31.

47. *a.w.*, p. 37-38.

opmerkingen van de coördinatiekommissie.

De regionale commissies zullen ook bevoegd zijn om algemene aanbevelingen te doen aan de uitvoerende organen ten aanzien van:

1. de wijze en de mate van controle op de naleving van voorwaarden waaronder uitkeringsgerechtigden hun uitkering ontvangen;
2. de aanwending van instrumenten, waarover elk der organisaties beschikt tot vermindering van het risico van langdurige werkloosheid.

Knelpunten in de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidswetten hebben – aldus de Notitie Volumebeleid – vooral betrekking op de verbrokkeldheid van de medische beoordeling en begeleiding en het gebrek aan coördinatie met het beleid op andere terreinen, zoals de bedrijfsgeneeskundige zorg, de algemene gezondheidszorg, het arbeidsomstandighedenbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid. Volgens de Notitie Volumebeleid vindt in de huidige situatie in gevallen van arbeidsverzuim wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid te laat een adequate opvang plaats.

Via het versterken van het functioneren van de GMD denkt minister Albeda hierin verbetering te brengen. Een beleidsvoorstel, dat keurig aansluit bij het streven naar meer herbeoordelingen van lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en intensivering van het afschattingsbeleid.

Uiteindelijk is het de bedoeling om te komen tot een volledige integratie van zowel de werkloosheidsvoorzieningen als de arbeidsongeschiktheidswetten.⁴⁸

3.4. De verschillen tussen lonen en uitkeringen

Een belangrijk onderdeel van het volumebeleid ten aanzien van de sociale zekerheid, dat niet genoemd wordt in de Notitie Volumebeleid, betreft het vergroten van de verschillen tussen lonen en uitkeringen.

Er waren de halfjaarlijkse kortingen van 0,3 tot 0,7%. De invoering van de zogenaamde vereveningsbijdrage betekende een achteruitgang van de sociale uitkeringen met 1,5 tot 5% met ingang van 1 januari 1980. De verbetering van de cao's voor de bouw en het uitzendwezen werd niet doorberekend in de sociale uitkeringen, wat 1,5% verhoging scheelde. De RWW-uitkeringen voor werkloze jongeren werden verlaagd, evenals de bejaarden- en invaliditeitsaftrek voor de belasting van AOW-ers en arbeidsongeschikten. Verder worden bij de berekening van de hoogte van de sociale uitkeringen voortaan allerlei toeslagen en vergoedingen 'waarvan het niet zeker is, dat zij tijdens het genot der uitkeringen worden gederfd' buiten beschouwing laten.

Tot zover een onvolledige opsomming van de bezuinigingen op de sociale uitkeringen van de regering-Van Agt, die voor 1981 een extra-ombuiging van de uitgaven voor de sociale zekerheid met f 820 miljoen in het vooruitzicht heeft

48. a.w., p. 31.

gesteld, die vooral de laagste inkomens zal treffen.⁴⁹

Deze maatregelen vinden hun rechtvaardiging volgens de regering in systeemfouten en onbedoelde effecten van de sociale verzekeringswetgeving. In werkelijkheid zijn ze gebaseerd op de wens om te bezuinigen en op arbeidsmarkt-overwegingen.

Dit beleid sluit uitstekend aan bij de opvatting van de ondernemers, dat door de hoogte van de uitkeringen de noodzaak tot het snel vinden van passend werk te klein is. Zij vinden dan ook, dat er een 'financiële prikkel' moet komen voor werklozen en andere uitkeringstrekkers om weer aan de slag te gaan.

Ook de Werkgroep Knelpunten op de arbeidsmarkt schreef in haar concept-rapport, dat de netto-verschillen tussen inkomens uit arbeid en uitkeringen moeten worden vergroot: 'Vanuit arbeidsmarktpolitiek oogpunt lijkt het de moeite waard na te gaan in hoeverre de destijds beoogde verschillen op aanvaardbare wijze zouden kunnen worden hersteld. Daarmee wordt een in sommige gevallen nuttige stimulans voor de bemiddeling en herintreding gegeven.'⁵⁰ Dat bij de kortingsmaatregelen de sociale minima niet buiten schot bleven (noch blijven) hoeft ons niet te verwonderen gezien de opmerking van de werkgroep, dat met name gedacht wordt aan de functies 'op of juist boven het minimumloonniveau'.

4. Het volumebeleid en de situatie op de arbeidsmarkt

'De mogelijkheden om het beroep op de sociale zekerheidsregelingen te beperken zijn voor een zeer belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin arbeidsplaatsen beschikbaar zijn', schrijven minister Albeda en staatssecretaris De Graaf aan de Tweede Kamer.⁵¹ Het algemeen sociaal-ekonomisch beleid van de regering-Van Agt heeft gefaald: de geregistreerde werkloosheid is opgelopen tot ruim 260.000, terwijl de openstaande vraag gedaald is tot ver beneden de 50.000.⁵²

De mogelijkheden voor een effectief volumebeleid zijn dus zeer beperkt. De bewindslieden van Sociale Zaken mikken met het volumebeleid op het oplossen van het probleem van de moeilijk vervulbare vakatures. Het voorgestelde beleid gaat voorbij aan de oorzaken van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Een werkgelegenheidsbeleid is er niet. De werkverruimende maatregelen — gericht op tijdelijke uitbreiding van de werkgelegenheid — hebben plaats gemaakt voor plaatsingsbevorderende maatregelen: subsidies aan ondernemingen om bepaalde categorieën werkzoekenden een kans te geven.⁵³

49. *Miljoenennota 1981*.

50. *Rapport van de Werkgroep Knelpunten Arbeidsmarkt*, p. 71.

51. *Notitie Volumebeleid*, p. 1.

52. Zie noot 5.

53. *Arbeidsmarktverkenning 1980*, p. 70-71. *Notitie Volumebeleid*, p. 41-45.

De Notitie Volumebeleid erkent dat de oorzaken van het ontstaan van ziekte en arbeidsongeschiktheid 'voor een belangrijk deel kunnen liggen in de arbeids-situatie'. Ongunstige arbeidsomstandigheden, onregelmatige of lange werktijden, onaantrekkelijke arbeid, gebrek aan mogelijkheden tot ontplooiing en initiatief leiden tot psychische of fysieke ontwrichting van de werknemers. Moeilijk vervulbare vakatures blijken vaak een of meer van de genoemde negatieve kenmerken te vertonen. Humanisering van de arbeid is tot dusver echter niet veel meer dan een schone leus.

De verantwoordelijkheid voor verbetering van de kwaliteit van de arbeid ligt volgens Albeda en De Graaf primair bij de werkgevers. En dus worden de werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten in afwachting van initiatieven van de ondernemers op dit terrein gedwongen de moeilijk vervulbare, onaangename en onaantrekkelijke arbeidsplaatsen in te nemen.

De betekenis van het volumebeleid ten aanzien van de sociale zekerheid reikt verder dan alleen de bestrijding van de akute knelpunten op de arbeidsmarkt. In het volumebeleid gaan bezuinigingsoverwegingen en arbeidsmarktpolitieke overwegingen hand in hand. Diskrepancies op de arbeidsmarkt ontstaan door ontwikkelingen zowel aan de vraagzijde — met name de gevolgen van technologische vernieuwingen voor de aard en de kwaliteit van de gevraagde arbeid — als aan de aanbodzijde: het scholingsniveau van de beroepsbevolking.

Het arbeidsmarktbeleid en het daaraan ondergeschikte volumebeleid richten zich bijna uitsluitend op het vergroten van de mobiliteit van de faktor arbeid en het herstel van de werking van het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt op basis van de behoeften van het partikuliere bedrijfsleven.

Albeda en De Graaf erkennen, dat de oorzaken van de problemen op de arbeidsmarkt (mede) gezocht moeten worden in de dalende kwaliteit van de door het bedrijfsleven gekreëerde werkgelegenheid. De beroepsbevolking zal zich hieraan aan moeten passen.

De ondernemers hanteren bij de werving van personeel selectie-eisen, die veel te hoog zijn in vergelijking met de uit de te bezetten arbeidsplaatsen voortvloeiende eisen. Maar het zijn de niet-(meer) werkenden, die volgens Albeda en De Graaf hun aspiraties en verwachtingen zullen moeten vergeten. Aan de ondernemers niet meer dan het verzoek om de selectie-eisen te matigen. De gang van zaken rond de personeelswerving van Hoogovens toont aan dat, waar dit bedrijf vasthield aan haar strenge selectie-eisen, Sociale Zaken bereid was aan de wensen van het bedrijf tegemoet te komen: via de arbeidsbureaus werden alle mannelijke laag- of ongeschoolde werkzoekenden in de metaal tot 45 jaar en exclusief de 'minder geschikten' geselecteerd voor bemiddeling naar Hoogovens. Het bedrijf kon vervolgens ongestraft bijna alle uiteindelijk overgebleven sollicitanten als onbruikbaar afwijzen. Het bedrijf, dat 500 Joegoslaven in dienst wilde nemen, stelde onder meer als eis, dat de sollicitanten moesten beschikken over een

'minimaal kommunikatieniveau in het Nederlands'.

De structurele kloof tussen het scholingsniveau van de beroepsbevolking en het niveau van de beschikbare arbeidsplaatsen vormt een belangrijk knelpunt op de arbeidsmarkt. Veel jongeren geven de voorkeur aan algemeen vormend onderwijs, dat niet opleidt voor werken in de industrie. Minister Albeda heeft reeds aangekondigd, dat van schoolverlaters in de toekomst verwacht mag worden, dat zij bereid zijn werk te aanvaarden, dat veraf ligt van datgene waarvoor ze zijn opgeleid. Overwogen wordt of het begrip 'ongeschoold' geen andere inhoud zou moeten krijgen, nu er door de verlenging van de leerplicht praktisch geen jongeren meer zijn, die niet meer dan een lagere schoolopleiding gehad hebben.⁵⁴

De ondernemers beschouwen ook de concurrentie van de overheid op de arbeidsmarkt als een belangrijk knelpunt. Het werken bij de overheid is volgens hen aantrekkelijker dan in het partikuliere bedrijfsleven, vanwege de grotere rechtszekerheid en de hogere netto-lonen. De oplossing van dit probleem zoeken de ondernemers niet in het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de partikuliere sektor noch in het bieden van meer werkzekerheid. Integendeel: de ambtenarensalarissen moeten omlaag en er moet een einde komen aan het scheppen van arbeidsplaatsen bij de overheid.⁵⁵ Ook hier volgt het overheidsbeleid de wensen van de ondernemers.

Maar de ondernemers koesteren nog veel verder gaande plannen. In de Werkgroep Knelpunten Arbeidsmarkt kwamen ze met het volgende voorstel: 'Wanneer de betrokkene (= werkloze, schr.) bijvoorbeeld na drie maanden bij het GAB ingeschreven te zijn geweest nog geen passende werkkring heeft gevonden, dient deze voor de keus te worden gesteld: werk elders aanvaarden en verhuizen of langer reizen, omscholen naar een ander beroep of aanvaarden van een functie op lager niveau. Hierbij kan uiteraard een zekere differentiatie worden toegepast ten aanzien van de verschillende leeftijdskategorieën; van jongeren, voor wie in principe het gehele land als passend moet worden beschouwd, mag meer verwacht worden dan van ouderen. Ook van ongeschoolden en werklozen met een sterk gevarieerd arbeidsverleden mag relatief meer verwacht worden.'⁵⁶ Aan werkonwilligen, die niet naar tevredenheid mee wensen te werken, moet volgens de ondernemers een uitkering worden onthouden.

Deze aanval van de ondernemers op de bescheiden rechten van de werklozen gaat hand in hand met voorstellen om de rechten van de werknemers aan te tasten. De ondernemers willen dat het gemakkelijker wordt om werknemers te ontslaan en dat de wettelijke proeftijd verlengd wordt. In zijn knelpuntennota toont minister Albeda begrip voor de bezwaren van de ondernemers tegen de

54. *Notitie over de werving van buitenlandse werknemers*, p. 2.

55. *VNO-Dossier*, p. 10.

56. *Rapport van de Werkgroep Knelpunten Arbeidsmarkt*, p. 74-85.

moeizame ontslagprocedures en de beperkte proefperioden.⁵⁷

Zowel de werkenden als de niet-(meer) werkenden zullen zich aan moeten passen aan de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt. Dat is de kern van de voorstellen van de ondernemers en van het volumebeleid en arbeidsmarktbeleid van de regering-Van Agt. Enerzijds is er sprake van een verlaging van het kwalitatieve niveau van de werkgelegenheid en anderzijds heeft het bedrijfsleven behoefte aan mobiele arbeidskrachten, die wanneer dat nodig is snel ingezet kunnen worden en daarna weer afgestoten. Zoals duidelijk naar voren komt uit het geval-Hoogovens: 'De invloed van de faktor tijd speelt bij de personeelsvoorziening een grote rol. Indien een bedrijf erin slaagt een personeelsbeleid te volgen, waarin de noodzakelijke geleidelijkheid bij personeelsvoorziening en opleiding is ingebouwd, zal een groot deel van de gesignaleerde problemen kunnen worden opgevangen. In situaties zoals de huidige waarbij afzetkanalen snel kunnen wisselen, door erratische bewegingen in valutakoersen, door institutionele belemmeringen etc. en veel bedrijven weinig financiële reserves meer hebben, zijn de mogelijkheden om personeel wat langer aan te houden of eerder aan te trekken dan noodzakelijk veelal niet groot.'⁵⁸ Albeda hoopt, dat deze situatie met het verbeteren van de economische toestand zal veranderen, maar de realiteit wijst in een andere richting.

Het huidige volumebeleid lijkt nog maar een begin. De bewindslieden op Sociale Zaken gaan verder met het ontwikkelen van nieuwe voorstellen om de sociale rechten aan banden te leggen. In de Notitie Volumebeleid wordt gesteld, dat het beleid niet gericht moet zijn op de mogelijkheden om het volume in de sociale zekerheid te verminderen door het beperken van het aantal verzekerden c.q. het recht op uitkering.

Inmiddels heeft staatssecretaris De Graaf advies gevraagd aan de SER over het voorstel om de hoogte van de werkloosheidsuitkering afhankelijk te stellen van de duur van het arbeidsverleden van de betrokkene. Om in aanmerking te komen voor een volledige werkloosheidsuitkering zou de werkloze in het voorafgaande jaar tenminste 130 dagen 'in vaste dienst' moeten hebben gewerkt, terwijl de eis nu luidt 6 weken aaneen of 130 dagen in het voorafgaande jaar gewerkt hebben. Onvrijwillig werklozen met een kort of geen arbeidsverleden zouden voortaan genoeg moeten nemen met een basisuitkering op bijstandsniveau.⁵⁹

Volgens verschillende arbeidsmarkt-sociologen maakt het systeem van de sociale zekerheid het de bedrijven mogelijk om met grote fluktuaties in het personeelsbestand te werken. De keerzijde is, dat het bestaande sociale

57. *Nota inzake de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt*, p. 93.

58. *Notitie over de werving van buitenlandse werknemers*, p. 12.

59. Zie onder meer *De Volkskrant*, 29 augustus 1980.

zekerheidsstelsel de werknemers enige bescherming biedt tegen de eisen van het bedrijfsleven. De ondernemers richtten zich in de knelpuntendiskussie met name tegen de zogenaamde crossers: mobiele, vakbekwame en marktgevoelige werknemers, die daar aan het werk gaan waar de lonen het hoogst zijn en die wanneer dat nodig is gebruik maken van de mogelijkheden van de sociale voorzieningen.

Dit verwijt is nogal hypokriet: in feite belichamen de crossers het ideaal van de ondernemers en van de regering, namelijk een arbeidsreserve, die dan hier en dan weer daar inzetbaar is, afhankelijk van schommelingen in de productie en in de afzet. Wat hen echter dwars zit, is het feit dat de crossers opereren vanuit een sterke marktpositie en daarom zelf kunnen kiezen waar ze aan het werk zullen gaan. Terwijl het partikuliere bedrijfsleven juist behoefte heeft aan mobiele werknemers met een zwakke marktpositie die, gedreven door (financiële) dwang, daar heen gaan waar ze dringend nodig zijn.

Het volumebeleid ten aanzien van de sociale zekerheid draagt de instrumenten aan om de ontvangers van de sociale uitkeringen hardhandig in het nieuwe gareel te dwingen.

Over vraagstukken van arbeidsmarkt en werkgelegenheid publiceerden wij eerder:

Hugo van der Laan, *Het werkgelegenheidsbeleid in de jaren 1972-1976*. TPE 1/1.

Dick van Haaster en Wiemer Salverda, *Verborgene werkloosheid*. TPE 1/1.

Wiemer Salverda, *Het 1-procent-beleid: kritiek op een 'linkse norm'*. TPE 1/1.

Maarten van Klaveren, *Strukturpolitiek en dekwalfikatie van de arbeid*.

TPE 2/3.

Gerrit Vlieger, *Bezuinigingen en werkgelegenheid*. TPE 2/3.