

Werkloos toezien

Pieter Boot

Bespreking van Paul de Beer, *Werkloos toezien? drie scenario's van de arbeidsmarkt*, Deventer: Van Loghum Slaterus/Wiardi Beckmanstichting, 1988. Prijs f 32,50.

Paul de Beer, medewerker van de Wiardi Beckmanstichting, heeft een boek geschreven waarin hij een schets geeft van de te voorziene ontwikkeling van de arbeidsmarkt tot het jaar 2015, en vervolgens drie scenario's tekent om daar iets aan te doen.

De voorziene kwantitatieve ontwikkeling is in grote lijnen niets nieuws maar geeft, als alles weer eens op een rij wordt gezet, toch te denken. In de marktsector zou een jaarlijkse toename van de werkgelegenheid van zo'n 40 à 80.000 personen verwacht kunnen worden (afhankelijk van de te verwachten productie en arbeidsproductiviteit kan dat uiteraard veel meer, of minder zijn). In de publieke sektor kunnen we van een jaarlijkse verandering tussen de 8.000 en + 20.000 uitgaan, zo rekent De Beer ons voor. In totaal is dat een te verwachten groei van zeg zo'n 65.000 banen, met een minimum van 30.000 en een maximum van 100.000 per jaar. Deze groei zou daarmee wel iets lager zijn dan wat er gemiddeld in 1984-88 wordt bereikt (85.000 per jaar), maar veel hoger dan het gemiddelde van de jaren zeventig en tachtig.

Aan de aanbodzijde is het minder zinvol om in gemiddelden over zo'n lange periode te denken, omdat de demografische ontwikkeling voor stevige knikken zal zorgen. Tot het jaar 2000 zal het arbeidsaanbod van mannen met zo'n 35.000 per jaar toenemen (een daling bij jongeren, tegen een stijging vooral in de groep 50-64 jarigen) en van vrouwen met 40.000 per jaar (ook een daling bij jongeren, tegen een stijging vooral in de groep 25-49 jarigen). De twaalf daaropvolgende jaren zal het arbeidsaanbod van mannen met zo'n 10.000 per jaar gaan dalen (vooral bij de 25-49 jarigen), terwijl het van vrouwen met jaarlijks 15.000 blijft stijgen.

Een simpele kwantitatieve konfrontatie van vraag en aanbod, afziend van alle nuanceringen, laat dus in het jaar 2000 een ongeveer even grote werkloosheid zien als momenteel (max. 2 miljoen hoger, min. 500.000 lager), ter-

wijl die tien jaar daarna wellicht in een forse krapte op de arbeidsmarkt is omgeslagen. Dit beeld spoort aardig met het midden-scenario van het Centraal Planbureau¹.

Minister De Korte, die meent dat bij handhaving van het huidige beleid in (het midden van) de jaren negentig 'een volledige werkgelegenheidssituatie' bereikt kan worden, mag zichzelf daarentegen terecht als 'een optimistisch mens' kenschetsen (FNV Magazine, 10 september 1988).

Daarmee zijn we er niet. Even interessant is een schets van de kwalitatieve ontwikkeling op de arbeidsmarkt (vgl. Frijns e.a., 1987). Centraal daarin staat een te verwachten pluriformiteit: er zullen steeds meer typen arbeidsrelaties komen, er zal in verschillende omvang, op verschillende momenten, tegen verschillende beloningen worden gewerkt en er ontstaat een graduele overgang van 'formele' naar 'informele' arbeid. Een open vraag is of de combinatie van snelle technologische en organisatorische veranderingen zal leiden tot meer 'polarisatie' op de arbeidsmarkt (waarbij de middengroep in omvang zal afnemen) of dat een 'integrerende' trend zal overheersen (waarbij de minst gekwalificeerde arbeidsplaatsen deels verdwijnen en deels verbeteren). De structurele veranderingen, naar beroep en bedrijfstak, zullen sneller en onvoorspelbaarder plaatsvinden. Aan de aanbodzijde zullen we grote verschuivingen in leeftijd en opleidingsstructuur zien. Ook indien de komende generatie jongeren evenveel onderwijs zal volgen als de huidige, zal het gemiddeld opleidingspeil snel toenemen, omdat degenen die de arbeidsmarkt verlaten minder zijn geschoold. Tot 2000 zien we een aanzienlijke 'ontgroening' (het arbeidsaanbod van jongeren zal dan 350.000 lager zijn dan het huidige, dat van de ouder dan 24 jarigen 1,2 miljoen hoger), vervolgens een forse 'vergrijzing' (het arbeidsaanbod van ouder dan 50 jarigen zal met 300.000 toenemen in 2000-2013, dat van de leeftijdsgroepen daaronder met 200.000 dalen). Onzekere faktor daarbij is vooral de mate van participatie van vrouwen; indien de emancipatie nog wat harder zou lopen scheelt dat in het jaar 2000 al gauw een extra arbeidsaanbod van een kwart miljoen. Dit is niet alleen kwantitatief van belang, maar ook kwalitatief: vrouwen werken nog steeds meer dan evenredig in slechts een klein aantal beroepen en kiezen opleidingsrichtingen waarvan het aantal afgestudeerden veelal overschotten te zien geeft.

Kortom, een blijvend maatschappelijk probleem van de eerste orde. Immers, aanpak van de werkloosheid moet ook rekening houden met de structurele verschuivingen, en ook met het gegeven dat na 2000 schaarste in allerlei beroepen en sectoren snel zal toenemen.

Het aardige van het boek van De Beer is dat hij, na deze schets, niet direkt een min of meer bruikbare oplossing 'van de tekentafel' aandraagt, maar

1. Vgl. CPB Werkdocument nr. 17, *De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie 1975-2000*, Den Haag 1987. Hier is uitgegaan van het zgn. midden-scenario van de economische ontwikkeling tot het jaar 2000. Het Werkdocument vermeldt aanbodoverschotten van 790.000 in 1985, oplopend tot 935.000 in 1990 en dan langzaam dalend naar 900.000 in 1995 en wat sneller tot 580.000 in 2000.

drie scenario's schetst. Een scenario is een "konsistente verzameling veronderstellingen over mogelijk toekomstige ontwikkelingen" en legt nadruk op de samenhang in een mogelijke beleidsaanpak. Hiermee belooft de Beer elk beleid op grond van z'n eigen theoretische veronderstellingen te beoordelen. Dit lukt niet altijd even goed. Het voordeel hiervan is dat niet een samenvatting van beleidsaanbevelingen wordt gedaan waar geen leidraad in te onderkennen is, of die elkaar zelfs tegenwerken. Wat dat betreft is de uitspraak van Kornai nog steeds vermeldenswaardig dat een economisch systeem geen winkelkarretje in een supermarkt is waar men naar believen enige waar in kan stoppen, maar een complexe machine die in het goede geval soepel loopt, en in het slechte krakend tot stilstand komt. De Beer ontwerpt drie machines en beziet of ze zo lekker lopen dat rond 2000 de werkloosheid is verdwenen.

Het eerste scenario past binnen het denkraam van de neoklassieke theorie en gaat uit van een marktconforme ontwikkeling. Het behalen van een redelijke economische groei wordt mogelijk geacht, mits de lonen gematigd en gedifferentieerd worden en de omvang van de publieke sektor afneemt. De sociale zekerheid zou bescheidener worden, in de richting van een minstens met aanvullende particuliere verzekeringen. Marktgerichte her- en bijscholing zou sterk worden uitgebreid, maar waar er geen arbeidsperspectief is dient toelating tot onderwijs ontmoedigd te worden. Twee aspecten vallen bij de mogelijke uitkomst van dit scenario in het oog: de werkgelegenheid zal wat sneller kunnen stijgen dan bij 'ongewijzigd beleid' (namelijk 100.000 per jaar), maar is sterk afhankelijk van de exportontwikkeling. De arbeidsmarkt zal uiteenvallen in meerdere segmenten, waartussen weliswaar geen ondoor-dringbare barrières zijn, maar ook niet veel doorstroming.

Het tweede scenario gaat er vanuit dat het marktmechanisme alléén niet tot evenwicht leidt, en voorzover het daar wel aan bijdraagt het geen rechtvaardig evenwicht is. In dit scenario zijn er dus twee doelstellingen, niet alleen werkloosheidsbestrijding maar ook vermindering van ongelijkheden. Het is zodoende moeilijker te realiseren. Centraal in dit 'Lafontaine' scenario staat herverdeling van arbeid onder gematigde loonkostenontwikkeling. Nadruk ligt daarbij op verdergaande kollektieve arbeidsduurverkortung (gestimuleerd door premiedifferentiatie: bij meer dan gemiddelde ADV zouden premies worden verlaagd) en uitbreiding van werkgelegenheid in de publieke sektor. Flexibele banen en deeltijd daarentegen zijn in principe ongewenst. Weer is her- en bijscholing erg belangrijk, maar nu meer op specifieke doelgroepen gericht en met minder gevaar van verdringing (omdat de werkgelegenheid kwalitatief verbetert). Flexibele arbeidsrelaties worden ingeperkt en de sociale zekerheid blijft op een hoog peil. De uitkomst van dit scenario is een meer egalitaire arbeidsmarkt waarin ieder een meer gelijkwaardige positie inneemt, maar waar de werkloosheid tot 1995 niet daalt. Ook dient rekening gehouden te worden met een extra arbeidsaanbod van vrouwen.

De derde optie is het meerkeuzescenario. In deze sociaal-liberale optie worden de daadwerkelijk beschikbare keuzemogelijkheden van individuen ver-

groot; het gaat dan niet zozeer om gelijke uitkomsten, maar om waarlijk gelijke uitgangsposities. De lonen worden sterk gevariabiliseerd; in zwakke bedrijfstakken zullen ze dalen en daarmee 'milde' herstructurering bewerkstelligen en, geïnspireerd door Weitzman's *share economy* wordt door koppeling van lonen aan het bedrijfsresultaat beoogd de werkgelegenheid te stimuleren. Fundament van alles is een basisinkomen dat stapsgewijs wordt ingevoerd. De sociale zekerheidsregeling kan worden vereenvoudigd wat uit bestuurlijk oogpunt toch al nodig was omdat verfijning van regelgeving steeds minder geloofwaardig is. Uitkomst van het scenario is een zeer gedifferentieerde arbeidsmarkt waarin er voor ieder meer reële keuzemogelijkheden zijn naar baan, wat betreft soort werk, loon en tijdsduur. Ook hierbij blijft de werkloosheid vooralsnog hoog, terwijl de kollektieve lasten toenemen.

Bij een vergelijking van de scenario's springen twee elementen in het oog. Opvallend is allereerst dat geen van de scenario's een wezenlijke daling van de werkloosheid tot 1995 in het vooruitzicht stelt, en alle wel in de jaren daarna. Indien sommigen het rooskleuriger voorstellen, dienen ze van goede huize te komen wil dat geloofwaardig zijn. Dat betekent dat enerzijds in elk geval een sociaal acceptabel beleid gevoerd dient te worden ten aanzien van degenen die feitelijk geen enkele kans hebben werk te vinden en dan gaat het toch wellicht om 200 à 250.000 mensen. Anderzijds dient ook geen beleid gevoerd te worden dat de spanningen op de arbeidsmarkt na 1995 vergroot. Hier zijn de dilemma's van de scenario's duidelijk te onderkennen: waar ze op het ene punt het best scoren, is dat op het andere het slechtst. Voor de wat langere termijn stevent het derde scenario regelrecht op spanningen op de arbeidsmarkt af, het tweede iets minder en het eerste het minst. Immers, op de wat langere termijn zal niet alleen het kwantitatieve werkloosheidsprobleem de politieke arbeidsmarktagenda domineren, maar ook het tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten. Daarentegen biedt het derde de meeste mogelijkheden voor degenen die op de formele arbeidsmarkt uit de boot zullen vallen, het tweede minder en het eerste het minst.

Vervolgens valt op dat het eerste scenario meer optimistisch is over de mogelijkheid van gestadige economische groei, het tweede over de mogelijkheid van beïnvloeding van de arbeidsmarkt door bestuurlijke processen. Beide zijn in die zin optimistisch. Het tweede scenario is echter moeilijker te realiseren omdat er niet één, maar twee gelijkwaardige doelstellingen zijn. Het tweede scenario zal minder snel tot werkloosheidsdaling leiden, is minder goed voor de groepen in de samenleving met de minste kansen (minder hoogwaardige banen zullen er immers sneller verdwijnen), maar beter voor de middengroepen. In die zin is de rechtvaardigheidsdoelstelling ervan meer te waarderen in de inzet dan in de uitkomst.

Het derde scenario is intellectueel het interessantst omdat het enerzijds sterker oog heeft voor de sociale aspecten van de arbeidsmarkt dan het eerste, en minder vertrouwt op de stuurbaarheid van het proces door de overheid dan het tweede. Naar mijn idee ligt het grote probleem hierbij niet alleen bij

de financiering, maar ook bij de inpassing in de Europese Gemeenschap en de mogelijke onomkeerbaarheid van bijvoorbeeld het basisinkomen terwijl er over 15 jaar per saldo tekorten op de arbeidsmarkt dreigen. Ook vraag ik me af of het basisinkomen niet op twee gedachten hinkt. Enerzijds neemt het aantal personen zonder eigen inkomen voortdurend af (naast degenen die dagonderwijs volgen zijn dat nog maar 1,35 miljoen mensen). Anderzijds zou invoering van een basisinkomen onder het huidige bijstandsniveau de inkomensongelijkheid aanzienlijk vergroten, omdat eenpersoonshuishoudens (1,5 miljoen personen, met een inkomen!) de laagste inkomens hebben en zij er met invoering van een basisinkomen op achteruit zouden gaan (vgl. Ministerie van SZW, 1988). Kortom, het aantal mensen dat additioneel voor een basisinkomen in aanmerking komt neemt af, maar degenen die uit maatschappelijk oogpunt (en ook in de argumentatie van vergroting van beschikbare keuzemogelijkheden) extra aandacht verdienen zouden er niet beter van worden. Wellicht zijn een aantal tekortkomingen op te vangen door alleen een partieel basisinkomen in te voeren. Ik vat het pleidooi voor een basisinkomen dan ook vooral op als een oproep te streven naar een daadwerkelijk eenvoudige sociale zekerheid, zonder nuanceringen voor allerlei groepen, en zonder verplichtingen voor degenen die geen kans hebben op inpassing in het arbeidsbestel. Blijft staan dat doelstellingen van de Partij van de Arbeid, tot wie het boek zich toch in de eerste plaats richt, met dit scenario als geheel wellicht even goed of naar mijn idee beter worden bereikt dan met het tweede, zodat het in de discussies zeker zo serieus genomen moet worden.

Doorslaggevend nadeel van het tweede scenario lijkt me de geweldig ongunstige werkgelegenheidsontwikkeling op het laagste opleidingsniveau. Deeltijd- en flexibel werk wordt tegengegaan, waar middenfuncties en banen in de kwartaire sektor (dat wil zeggen voor hoog opgeleiden) voor terugkomen. Al met al zijn het eerste en derde scenario dan de meest reële opties, waarbij het eerste het voordeel heeft van de mogelijke koppeling met een sterker op economische groei gericht beleid (wat geenszins 'vanzelf' door de markt gerealiseerd behoeft te worden) en het derde meer oog heeft voor de sociale dimensie van de arbeidsmarktproblematiek. Of het eerste dan uiteindelijk de voorkeur zou genieten, hangt naar mijn oordeel vooral af van de mate van **doorstroming** die er op de arbeidsmarkt plaatsvindt, anders gezegd de mate waarin er daadwerkelijk van segmentering in de samenleving sprake is. De toenemende concentratie van werkloosheid in grote steden is in dat opzicht zorgwekkend, maar anderzijds blijkt er sprake van een sterke doorstroming van werkloosheid via flexibel en deeltijdwerk naar vaste en/of volle banen.

De drie scenario's zijn vrij 'volledig', in de zin dat de belangrijke politieke discussiepunten in het werkgelegenheidsdebat erin aan de orde komen. Toch heb ik iets gemist: het, wat in ambtenarenjargon heet, specifieke arbeidsmarktbeleid. De Beer gaat alleen in zeer algemene termen in op de noodzaak van scholing en werkervaring voor degenen die nu al werkloos zijn. In dat opzicht lijkt het werkloosheidsvraagstuk weer vooral kwantitatief. Dat is een

vergissing. Zonder een actief beleid dat heel precies is afgestemd op individuele behoeften dan wel een gedifferentieerde vraag op de arbeidsmarkt blijft er een enorme kern van langdurig werklozen bestaan. Daarom is aandacht voor het 'Zweeds model', toch ook een sociaal-demokratische uitvinding, gewenst. Opmerkelijk, ten slotte, vind ik dat niet wordt ingegaan op de institutionele aspecten van het arbeidsmarktbeleid.

Centrale kenmerken van het 'Zweedse model' zijn dat werkgelegenheidsbevordering en versterking van de economische structuur ook in het beleidsinstrumentarium nauw met elkaar zijn verknoopt en dat de overheid zich in zekere zin garant stelt voor het voorkomen van werkloosheid (Boot, 1987). Arbeidsmarkt en economische groei zouden dan niet zo uit elkaar worden gehaald als De Beer doet en het specifieke arbeidsmarktbeleid (scholing, werkervaring) zou een prominenter plaats krijgen. Dat is des te meer nodig indien de kwalitatieve verschuivingen op de arbeidsmarkt zoals regionale, technologische en organisatorische veranderingen in de analyse de aandacht hadden gekregen die ze toch verdienen. Wellicht zou hiermee ook een brug te slaan zijn tussen elementen van het eerste en van het derde scenario waarbij vooral de effecten voor langere termijn in de beoordeling centraal moeten staan.

Ook de institutionele aspecten van het arbeidsmarktbeleid verdienen meer aandacht, omdat de Arbeidsvoorziening immers wordt 'getripartiseerd'. In uitvoerende zin heeft dat vele voordelen — gemeenten, vakbonden en werkgevers krijgen immers grotere invloed maar in de fase van besluitvorming wordt het er niet eenvoudiger op. Institutioneel dreigt het gevaar dat arbeidsvoorziening en sociale zekerheid meer 'konkurrerend' dan komplementair worden, terwijl dat laatste absolute noodzaak is voor effectief arbeidsmarktbeleid.

De Beer heeft een goed boek geschreven. Het is informatief, leesbaar en biedt stof tot gestructureerd nadenken.

Literatuur

- Boot, P.A., 1987, *De spiegel aan de wand. Een vergelijking van werkgelegenheid en werkloosheid in Scandinavië en Oostenrijk met de situatie in Nederland*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Frijns, J.M.G. et al, 1987, Demografische ontwikkeling en arbeidsmarkt, Preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Leiden-Antwerpen
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Inkomensbeleid 1989*, Tweede Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20.808, nrs. 1 2.