

Werkloosheid tussen moedwil en misverstand

Jan van Ours¹

Dit artikel is gebaseerd op de door de auteur op 19 januari 1995 onder dezelfde titel aan de Erasmus Universiteit Rotterdam uitgesproken oratie.

Inleiding. De werkloosheid in Nederland is niet alleen een probleem van gisteren, maar ook van vandaag en morgen. In de loop van de jaren tachtig is duidelijk geworden dat werkloosheid wel snel omhoog kan gaan maar niet snel daalt. In het begin van de jaren negentig is de werkloosheid opnieuw snel gestegen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat de werkloosheid voor het einde van deze eeuw een marginaal probleem zal zijn geworden.

Ik zal het hebben over de werkloosheid in Nederland benaderd vanuit een economische invalshoek.² Hierbij heb ik niet de illusie dat ik in staat ben de oorzaken van zo'n complex verschijnsel volledig te verklaren of dat ik een waterdichte oplossing voor het probleem kan geven. Ook zal ik geen poging doen om uit te leggen waarom werkloosheid eigenlijk als een probleem beschouwd zou moeten worden. Wel denk ik dat ik enkele nuttige kanttekeningen kan plaatsen met daaruit voortvloeiend enkele suggesties ten aanzien van onderzoek en beleid.

Mijn verhaal begint bij een beschrijving van enkele recente ontwikkelingen in de werkloosheid. In dit verband zal ik kort stilstaan bij de verschillende cijfers die hieromtrent in omloop zijn. Het is namelijk een misverstand dat aan het niveau van de werkloosheid veel betekenis moet worden toegekend.

Uiteraard kan ik niet volstaan met een beschrijving. Het verschijnsel werkloosheid moet ook worden geanalyseerd in zijn karakteristieken. Ik wil me hierin sterk beperken en zal het niet hebben over recente werkloosheidstheorieën die momenteel in meerdere of mindere mate populair zijn. In deze

¹ De auteur is werkzaam bij het Tinbergen Instituut, de onderzoeksschool Economie van de EUR, UvA en de VU.

² Dat betekent ook dat ik zal voorbijgaan aan andere Europese landen waar de werkloosheid een soortgelijke ontwikkeling heeft vertoond als in Nederland.

theorieën is er veelal sprake van moedwil, zij het niet van de kant van de werklozen zelf.³

Het accent in mijn beschouwing zal liggen op de stromenbenadering van de arbeidsmarkt, waarin niet de omvang van de werkloosheid centraal staat maar micro-economische processen en waarin onder meer aandacht wordt geschonken aan de determinanten van de uitstroom uit de werkloosheid.

Recente ontwikkelingen in de werkloosheid. Geregistreerde werklozen zijn personen die zijn ingeschreven bij een arbeidsbureau, geen betaald werk hebben voor 12 uur per week of meer en beschikbaar zijn voor een werkring van 12 uur per week of meer.

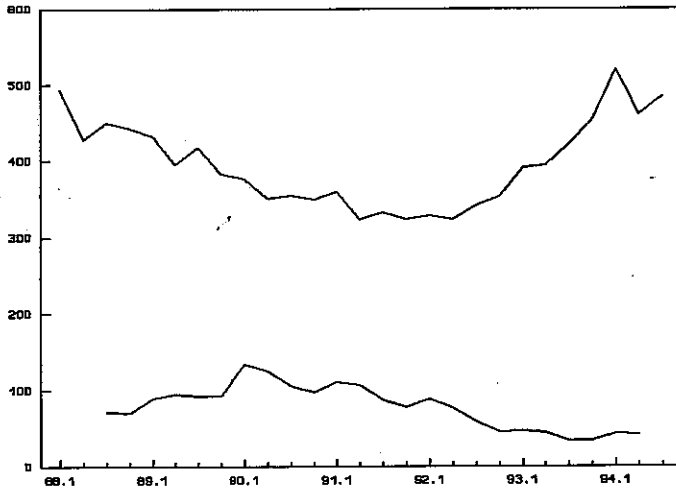
In figuur 1 is de ontwikkeling van de geregistreerde werkloosheid (GWL) weergegeven vanaf 1988. Hierin is duidelijk te zien dat de werkloosheid betrekkelijk snel is gedaald in de periode 1988-1990 van ongeveer 450.000 naar 300.000. In de loop van 1992 is de werkloosheid weer gaan stijgen, tot er inmiddels bijna 500.000 personen werkloos zijn, ongeveer 7.5% van de beroepsbevolking. Van deze werklozen is de helft langer dan 1 jaar werkloos. In figuur 1 is ook weergegeven dat het aantal vacatures sinds begin 1990 bijna bij voortduring is afgenomen.⁴

De werkloosheidsdefinitie is in de afgelopen decennia talloze malen veranderd, vooral doordat het urencriterium werd gewijzigd. Het zelf actief zoeken naar werk is geen criterium bij het bepalen of iemand hoort tot de categorie geregistreerde werkloze. Daarom is lange tijd het aantal personen zonder werk ingeschreven bij arbeidsbureaus als criterium gebruikt voor het bepalen van de omvang van de werkloosheid. Daar waren nogal wat registratieproblemen aan verbonden, want arbeidsbureaus hebben lang niet altijd de meest recente informatie over individuele werkzoekenden. Zo duurt het bijvoorbeeld enige tijd alvorens het bekend wordt dat een werkzoekende een baan heeft gevonden, of zijn ingeschreven werkzoekenden niet altijd op korte termijn beschikbaar voor werk. Daarom wordt momenteel de omvang van de werkloosheid bepaald door het combineren van gegevens van arbeidsbureaus en enquêtes onder huishoudens.

³ Ik denk hierbij aan theorieën zoals die van de efficiënte lonen en de zogenaamde 'insider-outsider' theorie, die sterk gelieerd is aan de theorie die de vakbond(en) verantwoordelijk houdt voor het bestaan van werkloosheid. In deze theorieën wordt werkloosheid verklaard uit de omstandigheid dat er een marktloon tot stand komt dat ligt boven het loon dat 'de markt ruimt'. Zie ook Layard, Nickell en Jackman, 1991.

⁴ Het verhoudingsgewijs geringe aantal vacatures geeft soms aanleiding tot het misverstand dat er weinig banen beschikbaar zijn. Zo ontstonden er in 1993 bijna 400.000 vacatures. Het feit dat er weinig vacatures zijn heeft te maken met de korte vacatureduur.

Figuur 1: Werkloosheid en vacatures (x1000); 1988.1-1994.3



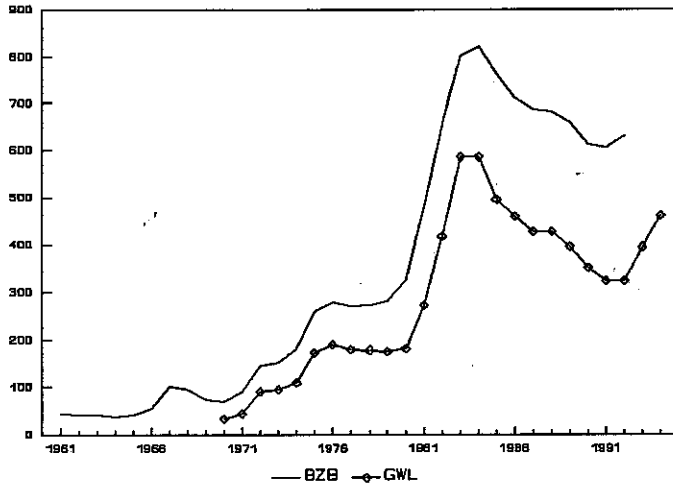
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Werkloosheid en werkgelegenheid vanaf 1960. Op zich is de wijze waarop werkloosheid wordt gemeten of gedefinieerd betrekkelijk saai, maar ik wil er toch bij stilstaan om te laten zien hoe betrekkelijk gegevens over het niveau van de werkloosheid zijn. De oude-stijl werkloosheid die alleen was gebaseerd op gegevens van de arbeidsbureaus gaat inmiddels door het leven als 'bemiddelingsbestand zonder baan' (BZB).⁵

In figuur 2 is de ontwikkeling van de werkloosheid over de periode 1960-1980 weergegeven. Hieruit blijkt dat deze in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig betrekkelijk laag was. In de tweede helft van de jaren zeventig nam de werkloosheid iets toe, terwijl in het begin van de jaren tachtig sprake was van een explosieve toename, die zich in het begin van de jaren negentig opnieuw voordeed.

⁵ Het Centraal Planbureau gebruikt werkloosheidsgegevens onder de noemer 'werkzoekenden zonder baan' (WZB), waarbij het accent ligt op het zelf actief zoeken naar werk. Een en ander vooronderstelt enige voorkennis bij het lezen van de krant, waarin soms in dezelfde editie verschillende getallen worden gebruikt voor 'de werkloosheid'. Ter vergelijking: gemiddeld over 1990 waren er 346.000 (GWL), 516.000 (WZB) of 612.000 (BZB) mensen werkloos.

Figuur 2: Werkloosheid (x1000); 1961-1994



Bron: Centraal Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, eigen berekeningen; het BZB-gegeven is voor het laatst gepubliceerd in het Kwartaalbericht Arbeidsmarkt, vierde kwartaal 1992; de GWL-gegevens hebben betrekking op mei van elk jaar.

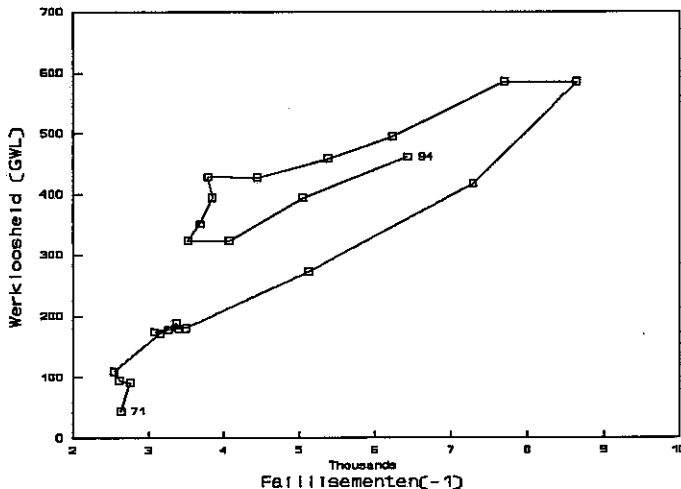
In figuur 2 is ter vergelijking ook de ontwikkeling volgens de nieuwe cijfers weergegeven. Globaal genomen is de relatieve ontwikkeling gelijk maar hebben de twee reeksen een aanzienlijk verschil in niveau. Hiermee komt duidelijk naar voren dat de exacte omvang van de werkloosheid voor discussie vatbaar is.⁶

Een indicatie van de relatie tussen economische bedrijvigheid en werkloosheid kan ontleend worden aan figuur 3, waarin het empirisch verband wordt weergegeven tussen het (één jaar vertraagde) aantal faillissementen en de werkloosheid. In de jaren zeventig gingen jaarlijks 2-4.000 bedrijven failliet. In het begin van de jaren tachtig nam dit aantal toe tot 8-9.000. In het begin van de jaren negentig was dit 3-4.000, in 1993 ongeveer 5.000. Uiteraard is het aantal faillissementen slechts een indicator voor een deel van

⁶ Dit, nog afgezien van de 'verborgen' werklozen in de arbeidsongeschiktheid en de vraag of de personen op arbeidsplaatsen die min of meer kunstmatig zijn gecreëerd ook tot de werklozen moeten worden gerekend: 84.000 in de WSW, 24.000 in de banenpools, 18.000 in het kader van de jeugdwerkgarantiewet en 5.000 vanwege de kaderregeling arbeidsinpassing (Sociale Nota 1995).

de economische bedrijvigheid, want ook groei en verval van bestaande bedrijvigheid is van belang. Desalniettemin is de samenhang opvallend. Uit de schattingsresultaten weergegeven onder figuur 3 blijkt ook dat de ontwikkeling van de werkloosheid goed beschreven kan worden door de ontwikkeling van het vertraagde aantal faillissementen (en de vertraagde werkloosheid).

Figuur 3: Werkloosheid en faillissementen (1 jaar vertraagd); (x1000); 1971-1994

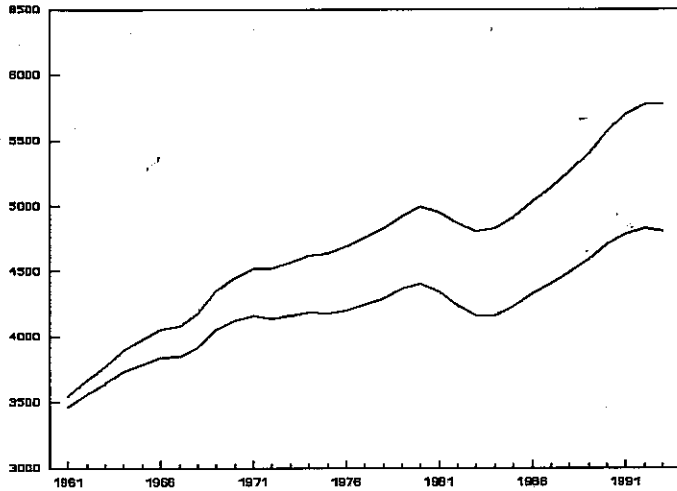


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

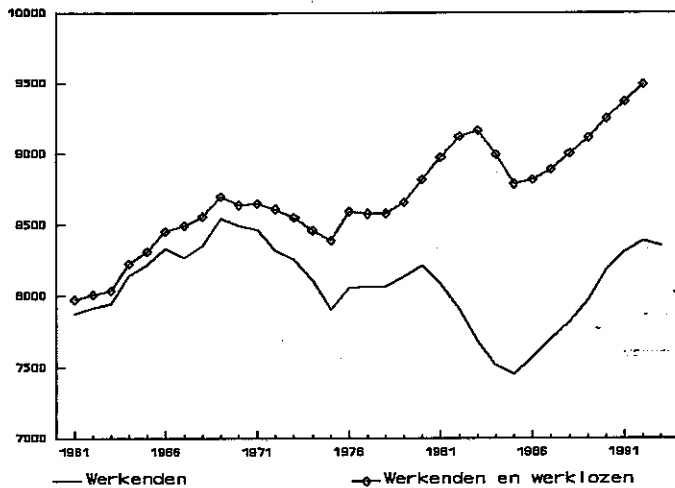
Resultaten loglineaire regressie met GWL als te verklaren variabele (t-waarden):

| | |
|---------------------|-------------|
| constante | -2.51 (3.5) |
| GWL(-1) | 0.65 (13.3) |
| faillissementen(-1) | 0.54 (5.1) |

R^2 0.96

Figuur 4: Werkgelegenheid; 1961-1993**a. Personen en arbeidsjaren (x1000)**

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

b. Arbeidsuren (mln)

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Figuur 4 laat de ontwikkeling van de werkgelegenheid over de periode 1960-1993 zien. Uit figuur 4a komt naar voren dat de werkgelegenheid zowel in termen van arbeidsjaren (onderste lijn) als in termen van personen (bovenste lijn) vooral sterk is gestegen in de jaren zestig. In de jaren zeventig was er nauwelijks nog groei, terwijl de geringe groei in de tweede helft van de jaren tachtig deed zich een sterke daling van de werkgelegenheid voor met ongeveer 300.000 arbeidsjaren, die in de tweede helft van de jaren tachtig meer dan goed werd gemaakt. In 1993 kwam aan die groei een eind. Ook is duidelijk uit figuur 4a dat er sprake is van toenemende arbeidsduurverkorting in de vorm van deeltijdarbeid, omdat de lijnen van arbeidsjaren en personen steeds verder uit elkaar zijn gaan lopen.

Een geheel ander beeld van de werkgelegenheidsontwikkeling ontstaat wanneer het aantal arbeidsuren als uitgangspunt wordt genomen. Zoals blijkt uit figuur 4b is het aantal arbeidsuren gegroeid van 8 mld in het begin naar 8,5 mld aan het eind van de jaren zestig. Toen werd een omvang bereikt, die sindsdien niet meer is geëvenaard. Na een daling van het aantal arbeidsuren in het begin van de jaren zeventig werd medio jaren zeventig een niveau bereikt, vergelijkbaar met het begin van de jaren zestig. In de tweede helft van de jaren zeventig volgde een licht herstel, in het begin van de jaren tachtig weer een sterke terugval. Het niveau van de werkgelegenheid in termen van arbeidsuren in 1985 was vergelijkbaar met het aantal van het midden van de jaren vijftig. De groei na 1985 zorgde ervoor dat in 1992 weer bijna het niveau van 1970 werd bereikt.

De opmerkelijke constatering die ontleend kan worden aan figuur 4 is dat de afgelopen decennia het aantal werkzame personen toenam van 4 naar 6 miljoen, terwijl het aantal gewerkte uren ongeveer constant is gebleven. Het is mij niet duidelijk welke conclusie hieraan verbonden moet worden. Het zou kunnen zijn dat zonder de gesignaleerde arbeidsduurverkorting de werkloosheid nog groter zou zijn dan ze al is. Er zou ook geconcludeerd kunnen worden dat de enorme toename van de welvaart gedurende de afgelopen decennia volledig is toe te schrijven aan een meer efficiënt gebruik van arbeid en niet aan een toename van de inzet van arbeid.⁷ Integendeel, de toegenomen arbeidsproductiviteit is juist benut om arbeidsduurverkorting mogelijk te maken.

De toename van de werkloosheid in de jaren tachtig is niet alleen toe te schrijven aan een daling van de werkgelegenheid. Ook het toegenomen arbeidsaanbod speelt een rol. In Nederland zijn de vrouwen wat betreft de

⁷ Ter illustratie is in figuur 4b ook weergegeven hoeveel het aantal arbeidsuren zou bedragen indien ook de werklozen gewerkt zouden hebben (tegen het gemiddeld aantal arbeidsuren van de werkenden).

arbeidsmarktparticipatie in de loop van de jaren zeventig aan een flinke inhaalbeweging begonnen. Vooral de participatie van gehuwde vrouwen is sterk toegenomen, hetgeen onder meer samenhangt met de toename van het aantal deeltijdbanen. In de jaren zeventig is een niet onbelangrijk deel van deze toename van het arbeidsaanbod latent gebleven door bijvoorbeeld de verlenging van de leerplicht en een grote instroom in de WAO. In die zin zou gesproken kunnen worden van een kunstmatig laag gehouden werkloosheid. In het begin van de jaren tachtig liep de werkloosheid explosief op door een combinatie van toenemend arbeidsaanbod en dalende arbeidsvraag. In de tweede helft van de jaren tachtig daalde de werkloosheid onder invloed van een sterk expanderende werkgelegenheid⁸, in het begin van de jaren negentig stagneerde de werkgelegenheids groei en nam de werkloosheid weer toe.

Stromen op de arbeidsmarkt. Het inzicht in ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kan worden verdiept indien stromen in beschouwing worden genomen. Stroominformatie kan verkregen worden via registratie (bijvoorbeeld het aantal inschrijvingen en uitschrijvingen bij arbeidsbureaus) of met behulp van persoons- of bedrijfsenquêtes. Een illustratie van stroomgegevens verkregen via bedrijfsenquêtes wordt gegeven in figuur 5. Hierin wordt de verandering in de werkgelegenheid tussen 1989 en 1990 getoond voor een gemiddeld Nederlands bedrijf.⁹ Hierbij is de werkgelegenheid in 1989 genormeerd op 100. In 1990 blijken hiervan 2.6 arbeidsplaatsen verdwenen te zijn, terwijl er 4.4 nieuwe arbeidsplaatsen zijn gecreëerd. Per saldo is de werkgelegenheid met 1.8 toegenomen.

Verscholen achter deze betrekkelijk geringe werkgelegenheidstoename liggen veel grotere stromen. In totaal hebben 10.1 werknemers het gemiddelde bedrijf verlaten en zijn 11.9 werknemers korter dan een jaar is dienst.¹⁰

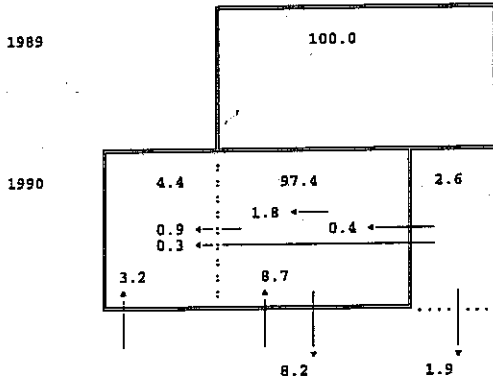
⁸ Dit ondanks dat van elke tien banen die er in de tweede helft van de jaren tachtig bijkwamen er negen ingenomen werden door toetreders tot de arbeidsmarkt (Sociale Nota 1994).

⁹ Deze gegevens zijn gebaseerd op een enquête van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek gehouden onder bedrijven met 10 of meer werknemers (zie Hamermesh, Hassink en Van Ours, 1994). Volgens het CBS bedroeg de gemiddelde werkgelegenheids groei in 1989/90 3.1% in termen van personen en 2.6% in termen van arbeidjaren.

¹⁰ Een deel van deze stromen gaat van werk naar werkloosheid of van werk naar buiten de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege pensionering. Ook zal een deel van de mensen van baan veranderen. De baan-baan mobiliteit in de periode 1989/90 was dus kleiner dan 10%, hetgeen een aanwijzing is dat deze mobiliteit in Nederland niet zo groot is. In Van Ours (1990) werd geconstateerd dat de baan-baan mobiliteit vergeleken met de ons omringende landen laag is. Dit wordt tegengesproken in bijvoorbeeld de Sociale Nota 1994. Het feit dat er over zo'n betrekkelijk eenvoudige karakteristiek van de Nederlandse arbeidsmarkt verschil van inzicht bestaat komt ook vanwege het ontbreken van reguliere statistieken, waarin deze mobiliteit gemeten wordt.

Opvallend is ook dat de interne mobiliteit met totaal 3.3 betrekkelijk gering is.¹¹

Figuur 5: Geschatte omvang van bestanden en stromen werknemers in Nederlandse bedrijven; 1990 (%)

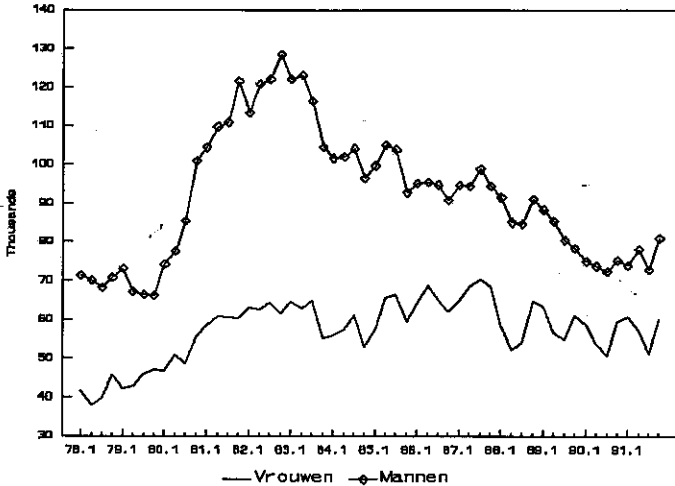


Bron: Hamermesh, Hassink en Van Ours (1994)

Instroom in de werkloosheid. De ontwikkeling van de instroom in de werkloosheid over de periode 1978-1991 wordt weergegeven in figuur 6.¹² Hierbij is er een opvallend verschil tussen mannen en vrouwen. Waar bij mannen duidelijk sprake is van een cyclisch patroon is dit bij vrouwen nagenoeg afwezig. Bij mannen is er in het begin van de jaren tachtig een sterke stijging van de instroom in de werkloosheid, die een piek bereikt in 1984 en daarna weer afneemt. Bij vrouwen stijgt de instroom in de werkloosheid gedurende nagenoeg de gehele periode.

¹¹ In Hassink, Van Ours en Ridder (1994) wordt aannemelijk gemaakt dat de Nederlandse werkgevers interne mobiliteit niet gebruiken als een instrument voor het behouden van personeel, c.q. het voorkomen van 'natuurlijk verloop'.

¹² De instroom is hierbij gelijk gesteld aan het aantal werklozen met een werkloosheidsduur korter dan 3 maanden. Dit geeft weliswaar een onderschatting van de feitelijke instroom, maar zal qua ontwikkeling niet veel verschillen van de feitelijke instroom.

Figuur 6: Instroom in de werkloosheid (na seizoenscorrectie)

Bron: Eigen berekeningen op basis gegevens Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Werkloosheidsduren. Voor een beoordeling van de dynamiek in de werkloosheid is het aandeel van de werklozen dat binnen 1 jaar de werkloosheid weer verlaten heeft een goede indicator. Voor ontslagwerklozen is dit 80%. Er vindt dus een flinke doorstroming in het werklozenbestand plaats. Dat neemt niet weg dat niet iedereen snel een baan vindt. Wanneer dan de werkloosheidsduur op zich een belemmering wordt voor herintreding in het arbeidsproces, dan is het moeilijk voor langdurig werklozen om verandering te brengen in hun situatie.

Empirisch onderzoek naar individuele werkloosheidsduren heeft sinds het einde van de jaren zeventig een stormachtige groei doorgemaakt (Mortensen 1986, Devine en Kiefer 1991). Deze groei is toe te schrijven aan een combinatie van twee ontwikkelingen: ten eerste de ontwikkeling van de zoektheorie en de toepassing daarvan op het gedrag van werklozen, en ten tweede de ontwikkeling van analysemethoden met de mogelijkheid deze toe te passen op gegevens over individuele werkloosheidsduren. De oorsprong van de zoektheorie ligt in het begin van de jaren zestig (Stigler 1962). De zoektheorie voorspelt hoe de kans op een baan voor een werkloze beïnvloed wordt door bijvoorbeeld de kans op een baanaanbod, de loonverdeling, het niveau van de werkloosheidsuitkering en het (negatieve dan wel positieve) nut dat wordt ontleend aan het werkloosheid zijn. Sinds het einde van de jaren zeventig maakt empirisch onderzoek gebruik van zogenaamde 'hazard rate' modellen die beschrijven hoe de conditionele uitstroomkans naar een

baan afhangt van bijvoorbeeld persoonlijke karakteristieken, arbeidsmarkt-omstandigheden en de duur van de werkloosheid (Lancaster 1979, Nickell 1979).

Ook op basis van Nederlandse werkloosheidsgegevens zijn veel studies verricht.¹³ Uit deze studies komt bijvoorbeeld naar voren dat leeftijd een negatief en opleiding een positief effect heeft op de uitstroomkans. De studies geven geen eenduidig beeld van de wijze waarop de uitstroomkans verandert over de duur van de werkloosheid, met andere woorden: het is niet duidelijk of het langdurig werkloos zijn op zich een belemmering is om een baan te vinden.

Dynamiek in de uitstroom uit de werkloosheid. In onderzoek dat ik met Gerard van den Berg en later ook met Jaap Abbring heb verricht wordt de dynamiek in de werkloosheid gemodelleerd op een wijze die het mogelijk maakt verschillende effecten te onderscheiden.¹⁴

We hebben de relatie onderzocht tussen individuele uitstroomkansen uit de werkloosheid en veranderende macro-economische omstandigheden. In het bijzonder hebben we aandacht besteed aan de vraag of de zogenaamde individuele uitstroomkans afhangt van de werkloosheidsduur. Hierbij hebben we rekening gehouden met de mogelijkheid dat de samenstelling van de instroom in de werkloosheid afhangt van het kalendertijdstip van de instroom.

De analysemethode is als volgt. Indien we op achtereenvolgende tijdstippen over werkloosheidsgegevens beschikken waarin een onderscheid gemaakt wordt naar duurklasse, en de frequentie van de tijdstippen is analoog met de verdeling naar duurklassen, dan kunnen er uitstroomkansen worden berekend voor de verschillende duurklassen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat we weten hoeveel werklozen er op 1 januari 1990 korter dan 1 kwartaal werkloos waren en hoeveel werklozen er op 1 april 1990 een werkloosheidsduur hadden tussen 1 en 2 kwartalen. Dan kunnen we uit een vergelijking van beide gegevens berekenen welk deel van de werklozen van 1 januari 1990 met een werkloosheidsduur van minder dan een kwartaal is uitgestroomd. Hetzelfde kunnen we doen als we het aantal werklozen op 1 januari 1990 met een werkloosheidsduur van 1-2 kwartalen vergelijken met het aantal werklozen op 1 april 1990 met een werkloosheidsduur van 2-3 kwartalen. Op deze wijze kunnen we op verschillende momenten in de tijd uitstroomkansen berekenen voor verschillende werkloosheidsduurklassen.

¹³ Zie bijvoorbeeld Kooreman en Ridder (1983), Van Opstal en Theeuwes (1986), Van den Berg (1990), Gorter, Nijkamp en Rietveld (1993), Van den Berg, Lindeboom en Ridder (1994).

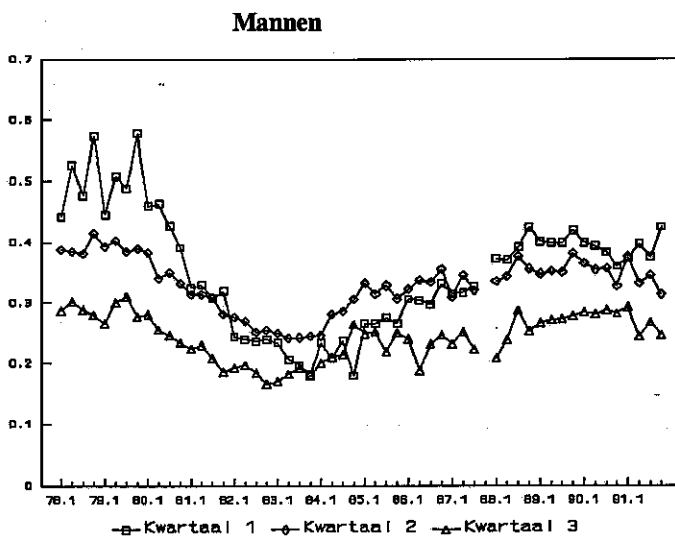
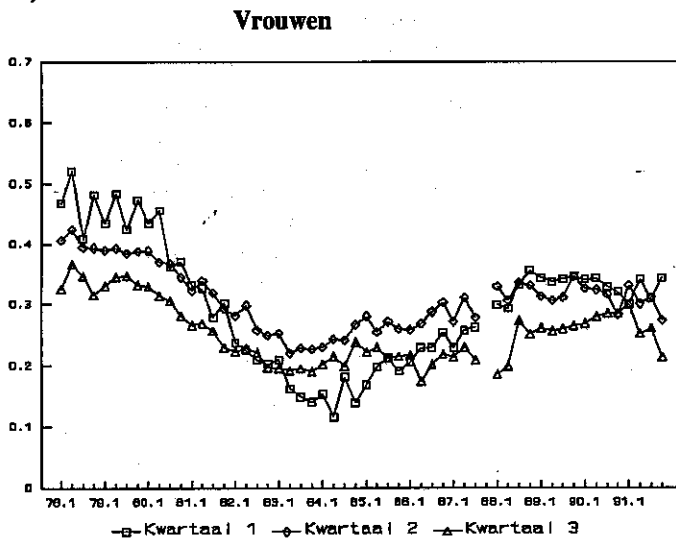
¹⁴ Zie: Van Ours (1992), Van den Berg en Van Ours (1994a, 1994b, 1995), Abbring, Van den Berg en Van Ours (1994).

In figuur 7 is weergegeven hoe voor mannen en vrouwen de uitstroomkansen uit de eerste drie kwartaalklassen van de werkloosheid zich hebben ontwikkeld in de periode 1978-1991. Het cyclische patroon in de werkloosheid wordt duidelijk weerspiegeld in de ontwikkelingen van deze uitstroomkansen. Eind jaren zeventig zijn de uitstroomkansen beduidend groter dan in het begin van de jaren tachtig. In de tweede helft van de jaren tachtig nemen ze weer toe. Tussen mannen en vrouwen is er wat dit betreft weinig verschil. Met uitzondering van de periode 1982-1986 is er ook een duidelijk onderling patroon in de uitstroomkansen waarneembaar: de kans voor de eerste duurklasse is groter dan die voor de tweede en deze is weer groter dan die voor de derde. Op geaggregeerd niveau - dat wil zeggen voor de mannelijke en vrouwelijke werklozen als groep - daalt de uitstroomkans met de duur van de werkloosheid. Dit kan veroorzaakt worden door heterogeniteit van de groep werklozen, door duurzaamheidsafhankelijkheid op het niveau van het individu of door een combinatie van beiden.

In ons model is de uitstroomkans uit de werkloosheid afhankelijk van de verstreken werkloosheidsduur en van de kalendertijd, waarin de invloed van conjuncturele effecten wordt weerspiegeld.¹⁵ Daarnaast hangt genoemde uitstroomkans af van het seizoen en van het moment van instroom in de werkloosheid. De afhankelijkheid van de individuele uitstroomkans van de duur van de werkloosheid weerspiegelt mogelijk stigma effecten die de kans op een baan voor langdurig werklozen verminderen (Van den Berg 1990). In het model dat vergelijkbaar is met het zogenaamde Mixed Proportional Hazard (MPH) model wordt de individuele uitstroomkans gespecificeerd als een produkt van kalendertijd-effecten, 'echte' duurzaamheidsafhankelijkheid en niet-waargenomen verklarende variabelen. Door de MPH-modellering is het mogelijk om een onderscheid te maken tussen echte duurzaamheidsafhankelijkheid en schijnbare duurzaamheidsafhankelijkheid die ontstaat doordat individuen met een grote uitstroomkans de werkloosheid het eerst verlaten. Laatstgenoemd verschijnsel leidt er toe dat de gemiddelde 'kwaliteit' van een cohort werklozen afneemt over de duur van de werkloosheid. Aldus kan op geaggregeerd niveau negatieve duurzaamheidsafhankelijkheid ontstaan, terwijl deze op micro niveau afwezig is.

¹⁵ De dynamiek in de werkloosheid is eerder geanalyseerd door bijvoorbeeld Sider (1985) en Butler en McDonald (1986), zij het dat in deze studies stringenter veronderstellingen worden gemaakt ten aanzien van stationariteit van de arbeidsmarkt.

Figuur 7: Uitstroomkansen naar duurklasse; 1978.1-1991.4 (na seizoenscorrectie)



Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De intuïtie van het model is als volgt. Stel dat de gemiddelde kwaliteit van de werklozen in de eerste duurklasse constant is in de tijd. Vergelijk nu de gemiddelde kwaliteit van de werklozen in de tweede duurklasse bij verschillende situaties op de arbeidsmarkt. Indien er sprake is van een krappe arbeidsmarkt is de uitstroom uit de werkloosheid groot. Dan zullen veel 'goede' werklozen de werkloosheid relatief snel verlaten en is de gemiddelde 'kwaliteit' van de werklozen in de tweede duurklasse lager dan in het geval van een ruime arbeidsmarkt, wanneer ook 'goede' werklozen er niet snel in slagen om de werkloosheid te verlaten. Dus in een krappe arbeidsmarkt daalt de geaggregeerde uitstroomkans sneller over de duur van de werkloosheid dan in een ruime arbeidsmarkt. Door het verloop van de uitstroomkans over de duur van de werkloosheid in verschillende arbeidsmarktsituaties te vergelijken, kunnen we iets leren over de betekenis van echte duurzaamheidsafhankelijkheid en niet-waargenomen heterogeniteit.

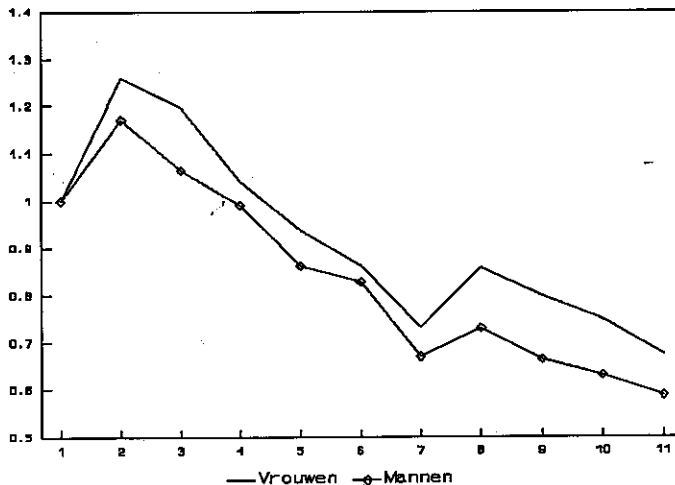
De schattingsresultaten voor wat betreft de relatie tussen de uitstroomkans op individueel niveau en de duur van de werkloosheid gedurende 11 kwartalen is weergegeven in figuur 8. Het gaat hier om het zogenaamde 'echte' duureffect, waarbij de invloed van duidelijk geconstateerde niet-waargenomen heterogeniteit is verdisconteerd. De uitstroomkans uit de eerste kwartaalduurklasse is genormaliseerd op 1. Behalve in het tweede en in het achtste kwartaal is er overal sprake van een dalende uitstroomkans.¹⁶

De toename van de uitstroomkans in het tweede kwartaal kan verschillende oorzaken hebben. Mogelijk speelt het aflopen van de WW-basisuitkering een rol. Wellicht hebben werklozen een zekere 'aanlooptijd' nodig om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt of heeft de lengte van sollicitatieprocedures een invloed. De stijging in het achtste kwartaal is minder gemakkelijk te verklaren, omdat na 2 jaar werkloosheid weliswaar sommigen van een verlengde WW-uitkering naar een (veelal lagere) WW-vervolguitkering overgaan, maar deze overgang doet zich voor verschillende werklozen op een ander tijdstip voor. Afgezien van genoemde kwartalen is het echter zo dat de kans om de werkloosheid te verlaten afneemt met de duur van de werkloosheid, met andere woorden er is sprake van negatieve duurzaamheidsafhankelijkheid in de uitstroomkans.

Het is niet zonder meer duidelijk waaraan deze negatieve duurzaamheidsafhankelijkheid kan worden toegeschreven. Het geconstateerde effect kan worden verklaard uit het gedrag van werklozen, werkgevers of een combinatie van beiden.

¹⁶ Kerkhoffs, De Neubourg en Palm (1991) vinden ook niet-monotone duurzaamheidsafhankelijkheid, waarbij de uitstroomkans eerst toeneemt en vervolgens afneemt met de duur van de werkloosheid. Niet-monotone duurzaamheidsafhankelijkheid wordt ook gevonden voor Franse werklozen (Abbring, Van den Berg en Van Ours 1994).

Figuur 8: Individuele duurzaamheid van de uitstroomkans uit de werkloosheid



Het kan zijn dat werklozen ontmoedigd raken en hun zoekinspanningen verminderen. Het kan ook zijn dat werkgevers de voorkeur geven aan kortdurig werklozen omdat werklozen met het voortduren van hun werkloosheid vaardigheden verliezen en minder productief worden of omdat werkgevers het idee hebben dat dit het geval is.

Werving en selectie van nieuwe werknemers. Het wervings- en selectiegedrag van werkgevers heeft invloed op de werkloosheid. Naar het zoekgedrag van werkgevers is nog weinig onderzoek verricht, alhoewel de analyse van vacatureduren in principe op dezelfde wijze kan geschieden als die van werkloosheidsduren. Uit een analyse van bedrijfsgegevens blijkt dat medio jaren tachtig vacatureduren vooral bestonden uit selectieduren, terwijl de wervingsperiode veelal betrekkelijk kort was.¹⁷ Voor werklozen betekent dit dat de duur van hun zoekproces medebepaald wordt door de duur van sollicitatieprocedures, een gegeven waar ik reeds eerder aan heb gerefereerd. Uit Van Ours en Ridder (1991a) komt naar voren dat werkgevers opleidings- en werkervaringseisen niet zeer stringent hanteren. Eén op de drie vacatures wordt vervuld door werknemers die niet geheel aan de opleidings- of werkervaringseisen voldoen. Ook blijkt dat dit niet afhankelijk is van de vacatureduur, dat wil zeggen dat de kans dat een werknemer met een vooropleiding wordt aangenomen die lager is dan de oorspronkelijk geëiste oplei-

¹⁷ Van Ours en Ridder (1992, 1993), Abbring en Van Ours (1994).

ding niet groter wordt wanneer een vacature langer blijft openstaan. Er worden dus om de vacatureduur te bekorten geen concessies gedaan aan oorspronkelijk gestelde eisen.

Werkgevers en werklozen op zoek naar elkaar. Het resultaat van het proces van werkgevers en werklozen die naar elkaar op zoek zijn kan worden beschreven met behulp van zogenaamde matching functies. Deze geven de relatie weer tussen enerzijds het aantal werklozen en het aantal vacatures aan het begin van een periode en anderzijds de daaruit resulterende stroom vervulde vacatures c.q. werklozen die een baan vinden gedurende die periode. De matching functies zijn een logische voortzetting van de zogenaamde werkloosheids-vacature(UV)-curven die enkele decennia veel zijn gebruikt bij het analyseren van verschijnselen op de arbeidsmarkt.

De matching functie als analyse-instrument is populair geworden in de jaren tachtig.¹⁸ Matching functies worden veelal geschat met behulp van macro- of regionale informatie. Net als UV-curven worden ook matching functies veelvuldig toegepast bij het analyseren van veranderingen in de efficiency waarmee de arbeidsmarkt functioneert.¹⁹ Zo is ook voor de Nederlandse arbeidsmarkt onderzocht of het matching proces slechter is geworden in de loop van de jaren tachtig. Een opvallende conclusie in Van Ours (1991) is dat dit niet het geval is. Dit resultaat is eveneens gevonden in Gorter en Van Ours (1994). Het blijkt dat bij een toenemende werkloosheidsduur de vacatureduur afnam terwijl bij dalende werkloosheidsduur de vacatureduur weer toenam. Dit gebeurde op zodanige wijze dat het proces met behulp van een stabiele matching functie beschreven kan worden.²⁰

Indien de matching functie getransformeerd wordt tot een hazard functie die het uitstroombproces uit de werkloosheid, de baan-baan mobiliteit of het proces van vacaturevervulling beschrijft kunnen ook micro-gegevens worden gehanteerd (zie Lindeboom, Van Ours en Renes 1994). Soms is het ook mogelijk om de efficiency te ontleden in een aantal componenten: de zoekintensiteit, de kans op een baanaanbod en de kans op acceptatie van dat aanbod. In Lindeboom en Van Ours (1993) wordt geconcludeerd dat werklozen minder of minder efficiënt zoeken dan werkenden terwijl werkenden minder snel een baan accepteren. Het belangrijkste verschil tussen werklozen

¹⁸ Zie Blanchard en Diamond (1989), Jackman, Layard en Pissarides (1989).

¹⁹ Matching functies kunnen in principe worden toegepast daar waar twee of meer 'voorraden' op de arbeidsmarkt aan elkaar gekoppeld worden zoals bijvoorbeeld bij migratie-processen (zie Jackman en Savouri 1992). Er zijn mij weinig voorbeelden bekend om matching functies in model van de Nederlandse arbeidsmarkt te integreren. Zie voor een voorzichtige poging Den Butter en Van Ours (1993).

²⁰ Het is niet uitgesloten dat problemen worden versluierd in een geaggregeerde benadering, onder andere door de sterke correlatie tussen totale en langdurige werkloosheid.

en werkenden blijkt de kans op een baanbod te zijn. Bij gelijke karakteristieken geven werkgevers de voorkeur aan een werkende boven een werkloze.

Verdringing van lager door hoger geschoolden. Niet alleen tussen werkenden en werklozen bestaat er concurrentie om arbeidsplaatsen. Werkloosheidspercentages onder lager opgeleiden zijn aanmerkelijk groter dan onder hoger opgeleiden.²¹ Een mogelijke verklaring hiervoor is de toegenomen concurrentie tussen werknemers met een verschillend opleidingsniveau, waarbij werknemers met een hogere opleiding die met een lagere opleiding 'verdringen' uit hun baan. Genoemde concurrentie kan veroorzaakt worden doordat werkgevers hogere opleidingseisen stellen aan nieuwe werknemers. Maar ook wanneer dit niet het geval is kan er verdringing plaatsvinden indien hoger opgeleide werknemers vacatures vervullen die in het verleden vervuld werden door lager opgeleide werknemers.

Baanconcurrentie is een verschijnsel dat zich voordoet tijdens de potentiële transitie van werkloosheid naar een baan, met andere woorden het heeft te maken met stromen op de arbeidsmarkt. Indien er baanconcurrentie bestaat tussen werklozen met een verschillend opleidingsniveau is de scholing van werklozen ineffectief dit een oogpunt van werkloosheidsbestrijding. Immers, scholing leidt dan alleen tot een herverdeling van de werkloosheid. Het is dan niet zozeer het onvoldoende productief zijn maar de positie ten opzichte van andere werklozen die aan de werkloosheid van lager opgeleiden ten grondslag ligt.

Er is niet veel empirisch onderzoek gedaan naar het verschijnsel van baanconcurrentie en wel om twee redenen. Ten eerste is er geen voor de hand liggend theoretisch kader waarop empirisch onderzoek kan worden gebaseerd. Ten tweede zijn de noodzakelijke stroomgegevens veelal niet beschikbaar.

In Van Ours en Ridder (1995) is een voorzichtige poging ondernomen om toch iets te zeggen over het verschijnsel van baanconcurrentie tussen werklozen met een verschillend opleidingsniveau.²² We hebben aannemelijk gemaakt dat werkgevers niet hun opleidingseisen veranderen onder invloed van een toenemende werkloosheid. In een eenvoudig theoretisch model verklaren we baanconcurrentie uit de afweging die een werkloze maakt tussen zoektijd en loonniveau. Het kan voor een werkloze aantrekkelijk zijn om een baan te zoeken beneden het eigen opleidingsniveau indien het lagere loon gecom-

²¹ In 1993 bedroeg de werkloosheid onder personen met basisonderwijs 11%, onder personen met een MAVO/LBO-opleiding 6% en onder personen met een hogere opleiding 4% van de desbetreffende beroepsbevolking.

²² Hierin wordt voortgeborduurd op Van Ours en Ridder 1991b.

penseerd wordt door een korte zoektijd. Ervan uitgaande dat lager opgeleiden een lager loon hebben dan hoger opgeleiden betekent deze eenvoudige constatering dat een werkloze alleen onder het eigen opleidingsniveau zoekt indien de verwachte zoektijd op dit niveau korter is dan op het eigen niveau.

In de context van een eenvoudige matchingfunctie betekent dat een werkloze alleen onder het eigen niveau zoekt indien de verhouding tussen werklozen en vacatures daar gunstiger is dan op het eigen niveau. Dit blijkt alleen het geval te zijn voor academisch geschoolden hetgeen duidt op de mogelijkheid dat hbo-ers worden verdrongen door academici. Op alle andere opleidingsniveaus geldt dat de UV-verhouding groter is op lager niveau, zodat zoeken op lager niveau niet zinvol is en verdringing niet waarschijnlijk is.

Om verder greep te krijgen op de materie hebben we ook matching functies geschat voor werklozen en vacatures op verschillende opleidingsniveaus. Hierbij hebben we bekeken in welke mate werklozen met een bepaald opleidingsniveau het matching proces op een lager opleidingsniveau beïnvloeden. Indien dat het geval zou zijn, is er sprake van verdringing, omdat blijkbaar werklozen met een bepaalde opleiding vacatures vervullen waarvoor eigen een lagere opleiding wordt gevraagd. Onze analyses bevestigen de eerdere conclusie dat er alleen op hbo-niveau sprake is van verdringing: academici vervullen een deel van de vacatures waarvoor een hbo-opleiding is vereist. Een dergelijk verschijnsel namen we niet waar op mbo- of lbo-niveau.

Een en ander betekent dat de grote werkloosheid onder lager opgeleiden niet kan worden verklaard uit toenemende baanconcurrentie tussen werklozen. Een alternatieve verklaring voor de uiteenlopende werkloosheidspercentages van hoger en lager opgeleiden is dat werkgevers gemakkelijker te vervangen lager opgeleide werknemers eerst ontslaan en later pas de moeilijker te vervangen hoger opgeleide werknemers of dat zich veranderingen voordoen in de structuur van de werkgelegenheid waardoor arbeidsplaatsen voor lager geschoolden verdwijnen. Een geheel ander argument tegen het bestaan van verdringing op de lagere opleidingsniveaus zou ontleend kunnen worden aan een karakteristiek van de onderkant van de arbeidsmarkt. Juist daar waar veel gedrang zou moeten bestaan is sprake van een problematische vervulbaarheid van vacatures.

De onderkant van de arbeidsmarkt. Vrijwel dag in - dag uit is er in de media aandacht voor de hoge werkloosheid en potentieel beleid om daar iets aan te doen. Er is vooral veel aandacht voor de zogenaamde onderkant van de arbeidsmarkt. Hier is de werkloosheid verhoudingsgewijs bijzonder groot, hetgeen in belangrijke mate wordt toegeschreven aan de hoge wig, het grote verschil tussen loonkosten en netto loon. Doordat voor veel werklozen de loonkosten groter zijn dan de arbeidsproductiviteit loont het voor werkgevers niet deze werklozen in dienst te nemen. Doordat het netto loon nagenoeg

gelijk is aan de uitkering worden werklozen ontmoedigd zich daadwerkelijk op de arbeidsmarkt aan te bieden.

Er zijn nogal wat ideeën naar voren gebracht om in deze situatie verandering te brengen, bijvoorbeeld door al dan niet met inzet van uitkeringsgelden werken met behoud of met behulp van uitkering mogelijk te maken of aanvullende werkgelegenheid te creëren.²³ In verband met de situatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt heeft het kabinet eind vorig jaar besloten tot het scheppen van 40.000 extra banen die betrekking hebben op eenvoudige functies in de sfeer van de verzorging, de ouderenzorg, de veiligheid, het openbaar toezicht en de kinderopvang.

Minimumloon.²⁴ Het minimumloon is een 'verborgen' wig op arbeidsinkomen omdat het een impliciete belasting is op werkgevers en werkzoekenden van laaggeschoolde arbeid die tegelijkertijd als subsidie aan werknemers wordt teruggegeven (Cnossen 1994).

Om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren wordt daarom wel gepleit voor een substantiële verlaging van het minimumloon en daarmee van de minimumloonkosten.²⁵ Tegen een dergelijke verlaging worden hoofdzakelijk twee argumenten aangevoerd. In de eerste plaats is er al een substantiële verlaging geweest, doordat sinds 1980 het wettelijk minimumloon 15% minder is gestegen dan de cao-lonen.²⁶ In de tweede plaats zijn de effecten van een verlaging van het minimumloonkosten onzeker. Dit komt mede omdat voor een inschatting van deze effecten een extrapolatie moet worden gemaakt naar een gebied waar geen waarnemingen

²³ Zie bijvoorbeeld het ESB-themanummer 'Onorthodox beleid tegen de werkloosheid' van 4 mei 1994 en Siebrand 1994.

²⁴ In oktober 1993 had 3.3% van de werknemers een minimumloon en nog eens 3.8% tot 40 gulden per week boven het minimumloon; met andere woorden: 7.1% van de werknemers zat op of net boven het minimumloon, waarbij jongeren en vrouwen in deeltijdbanen oververtegenwoordigd waren.

²⁵ Ook wordt wel gepleit voor de introductie van een basisinkomen, waardoor inkomen en arbeid volledig worden losgekoppeld. Hiermee zou worden gekozen voor oplossing van het werkloosheidsprobleem via het subsidiëren van inactiviteit in plaats van via het aanzetten tot activiteit. Belangrijke argumenten tegen zijn mijns inziens dat een basisinkomen alleen financieerbaar is bij een zeer laag niveau waardoor veel uitkeringsgerechtigden geconfronteerd zullen worden met een sterke inkomensachteruitgang en dat een basisinkomen aanleiding kan geven tot een sterke daling van het arbeidsaanbod (zie bijvoorbeeld De Jager 1994).

²⁶ Volgens het CPB heeft deze verlaging een positief werkgelegenheidseffect gehad van 35.000 personen. Echter, de groei van de werkgelegenheid op en rond het minimumniveau had voor het overgrote deel betrekking op deeltijdarbeid, uitzend- en oproeparbeid (Sociaal Economische Raad 1994).

beschikbaar zijn, het gebied van de vraag naar arbeid onder het minimum-loonniveau.²⁷

Loon-uitkering. Er ligt een duidelijk probleem aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Uit een onderzoek naar personen met een bijstandsuitkeringen gebleken dat naast leeftijd (negatief) en opleiding (positief) het al dan niet actief zoeken naar werk veel invloed heeft op de kans om een baan te vinden (Angenent c.s. 1994). Desalniettemin blijkt dat van het aantal van 80.000 geregistreerde zeer langdurig (langer dan 3 jaar) werklozen nog slechts 29% solliciteert.²⁸

Door de Commissie Andriessen (Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, 1994) werd berekend dat een kostwinner die voor het minimumloon gaat werken er ten opzichte van zijn uitkering netto slechts f 20,- per maand op vooruit, terwijl hij rekening houdend met te maken kosten er 7% op achteruit gaat.²⁹

Tegen deze achtergrond heeft de commissie Andriessen voorgesteld werken een belastingkorting te geven van f 200,- per maand, waardoor de afstand loon-uitkering met dit bedrag wordt vergroot. Werknemers die al een baan hebben, zien hun netto maandloon met f 200,- verbeteren. Dit zou zowel directe - werklozen doen meer hun best bij het zoeken naar een baan - als indirecte positieve effecten hebben voor de werkgelegenheid.³⁰ De belangrijkste kritiek op dit voorstel is tweeledig. In de eerste plaats is voor het plan een omvangrijke financiële operatie nodig, omdat de maatregel niet selectief is voor alleen rechtstreeks betrokkenen, maar op iedere werknemer en werkloze van toepassing is. In de tweede plaats zijn de voorstellen te veel gericht op de aanbodkant en te weinig op de vraagkant van de arbeidsmarkt. Er gaat van het plan geen rechtstreekse financiële prikkel uit voor werkgevers om bijvoorbeeld langdurig werklozen in dienst te nemen.

²⁷ Zie voor studies waarin substantiële werkgelegenheidseffecten worden gevonden Van Soest en Kapteyn (1991), Van den Berg en Ridder (1994). Uit een recent Amerikaans onderzoek van Card en Krueger (1994) op basis van een case-study in de 'fast-food' industrie blijkt dat een verhoging van het minimumloon geen negatief effect heeft op de werkgelegenheid. Een vergelijking met de Verenigde Staten is echter niet gemakkelijk te maken omdat het minimumloon daar slechts een fractie is van het minimumloon in Nederland.

²⁸ 17% solliciteert minder dan één maal per maand en 12% meer dan één maal; zie: Kwartaalbericht Arbeidsmarkt Tweede kwartaal 1994.

²⁹ Vanuit een lange termijn carrière-perspectief zou een werkloze kostwinner toch een dergelijke baan kunnen accepteren (Van den Berg 1990).

³⁰ Volgens de Commissie is het waarschijnlijk, dat looneisen van de werknemers hierdoor minder hoog uitvallen. Berekeningen van het CPB suggereren dat langs deze weg tot 1998 zo'n 140.000 extra banen tot stand kunnen komen, zij het dat de werkloosheid met slecht 40.000 daalt. Voor dit plan moet 13 miljard gulden worden bezuinigd.

Beleid. Wat betreft mogelijke overheidsbemoeienis wil ik me beperken tot het bespreken van twee elkaar aanvullende aanknopingspunten van beleid: financiële prikkels zowel aan de aanbod- als de vraagzijde van de arbeidsmarkt ondersteund door een adequate arbeidsvoorziening. Alvorens dit meer concreet te bespreken wil ik kort mijn belangrijkste bevindingen samenvatten:

- de heterogeniteit in de werkloosheid is groot, een belangrijk deel van de werklozen vindt binnen één jaar een baan maar er zijn ook veel langdurig werklozen;
- de kans dat een werkloze een baan vindt daalt met de duur van de werkloosheid, waarschijnlijk door een combinatie van een afnemende zoekintensiteit en een dalende produktiviteit van de werkloze;
- het is gemakkelijker voor een werkende om een nieuwe baan te vinden dan voor een werkloze om een baan te vinden.

Op basis van deze conclusies wil ik beargumenteren dat veel werklozen op eigen kracht een baan kunnen vinden, maar dat ten aanzien van langdurig werklozen een financiële prikkel nodig is, zowel voor de werklozen zelf als voor potentiële werkgevers. Dergelijke financiële prikkels scheppen bovendien een kader waarbinnen arbeidsvoorziening actief kan opereren.

Financiële prikkels. Ter stimulering van de uitstroom uit de werkloosheid zou ik willen pleiten voor een stelsel van financiële prikkels waarin een belangrijke rol is weggelegd voor sancties en loonkostensubsidies.

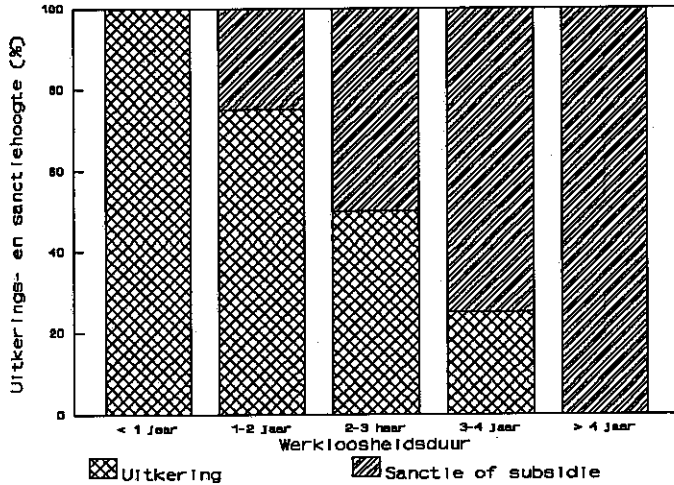
In de huidige uitkeringspraktijk worden sancties op uitkeringen incidenteel toegepast om uiteenlopende redenen.³¹ Sancties zouden in plaats van incidenteel op basis van een oordeel van de uitkeringsinstanties ook geïnstitutionaliseerd kunnen worden door periodiek de werkloosheidsuitkering te verlagen. Hierbij speelt een rol dat veel werklozen snel een baan vinden en geen financiële prikkel behoeven. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld het eerste jaar 100% uit te keren van een bepaald bedrag³², het tweede jaar 75%, het derde jaar 50%, het vierde jaar 25% en vanaf het vijfde jaar 0%. Dit zou gepaard moeten gaan met complementair oplopende loonkosten-subsidies voor werkgevers die een langdurig werkloze in dienst nemen. Voor

³¹ In 1992 werden ongeveer 75.000 sancties opgelegd, waarvan bijna 30.000 wegens verwijtbare werkloosheid (Sociale Nota 1995). Onderzoek naar het effect van sancties is niet eenvoudig. Zie voor een poging om het effect van WW-uitkeringssancties op de uitstroom uit de werkloosheid te kwantificeren Abbring, Van den Berg en Van Ours (1995).

³² De hoogte van deze uitkering zou kunnen afhangen van het laatst verdiende loon en de duur van de eerste periode van het arbeidsverleden.

een persoon met een werkloosheidsduur van 1-2 jaar zou een werkgever gedurende een jaar 25% van de uitkering als loonkostensubsidie kunnen krijgen, voor een persoon met een werkloosheidsduur van 2-3 jaar een jaar lang 50% en een jaar lang 25% van de uitkering als loonkostensubsidie, enzovoorts. Een en ander is gestileerd weergegeven in figuur 9.³³

Figuur 9: Schematische weergave financiële prikkels



Het voorstel houdt rekening met zelfredzaamheid van werklozen als onderdeel van een normaal functionerende arbeidsmarkt waarin kortdurige werkloosheid een rol speelt in een efficiënte allocatie en voor langdurige werkloosheid financiële prikkels worden geïntroduceerd. Naarmate de werkloosheidsduur toeneemt en de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt neemt ook de financiële prikkel aan aanbod- en vraagzijde toe. Een dergelijk systeem zorgt voor een adequate inspanning van de kant van de werkloze en een financiële stimulans voor werkgevers om langdurig werklozen in dienst te nemen.³⁴

³³ Het voorbeeld heeft betrekking op een voltijd baan, maar kan er ook toe leiden dat ook voor werkloze kostwinners het accepteren van een deeltijd baan aantrekkelijk wordt indien in dat geval het deeltijdloon wordt aangevuld tot 100% uitkeringsniveau. Zie voor een beschouwing over deeltijdbanen Wierda en Sap (1994) en De Kam (1994).

³⁴ Snower (1994) beschrijft een systeem waarbij langdurig werklozen op vrijwillige basis een deel van hun uitkering kunnen gebruiken als loonkostensubsidie. Volgens Snower wordt dit systeem op experimentele basis toegepast in het Verenigd Koninkrijk onder de naam 'Workstart' en op reguliere basis in Australië onder de naam 'Jobstart'. Het bezwaar van het Britse systeem is volgens Snower dat de loonkostensubsidie niet toeneemt met de werkloosheidsduur, terwijl dat wel is gewenst. Naarmate een werkloze langer werkloos is, wordt diens kans op een baan

Uiteraard is het geschetste systeem niet meer dan een voorbeeld met vrij willekeurig gekozen kortingspercentages en uitkeringstrajecten. Het is niet noodzakelijk dat de omvang van de sanctie even groot is als de loonkosten-subsidie. Zo zouden de sancties met stappen van 10% kunnen oplopen in achtereenvolgende jaren terwijl de loonkostensubsidies blijven toenemen van 25% per jaar. Het gaat me niet zozeer om de exacte invulling van het systeem van sancties en loonkostensubsidies, maar om de centrale gedachte dat zowel aan de aanbod- als aan de vraagkant financiële prikkels nodig zijn.

Hoe ook de inrichting van het voorgestelde systeem precies zal zijn, er bestaan mijns inziens twee belangrijke bezwaren ertegen: verspilling en verdringing. Verspilling ontstaat wanneer een loonkostensubsidie wordt toegekend aan een langdurig werkloze die ook zonder deze subsidie een baan had gevonden. Dat is zo, maar daar staat tegenover dat de subsidie voor bij bijvoorbeeld een werkloosheidsduur van 1-2 jaar slechts 25% van de uitkering bedraagt. Indien in zo'n geval de toekenning van een subsidie effectief is voor meer dan 25% van deze categorie werklozen, dan betekent dit een financiële besparing ten opzichte van een situatie zonder subsidie. Verdringing ontstaat bijvoorbeeld indien een werkgever die na een jaar de loonkostensubsidie kwijtraakt de betreffende ex-werkloze weer ontslaat en een nieuwe langdurig werkloze in dienst neemt. De ex-werkloze begint dan weer van voren af aan. Echter, diens Ausgangspositie op de arbeidsmarkt is door het jaar werkervaring aanmerkelijk verbeterd ten opzichte van een situatie waarin de werkloosheid was blijven voortbestaan.

Langdurige werkloosheid wordt gereduceerd doordat langdurig werklozen een baan vinden, door het 'rondpompen' van werklozen, maar ook doordat de toegenomen zoekinspanningen van werklozen leiden tot minder vacatures en doordat de vraag naar arbeid vanwege de loonkostensubsidie toeneemt.

Uiteraard kan het voorgestelde systeem worden ondersteund met aanvullende loonkostensubsidies en kan het huidige systeem van sanctie-toepassing gehandhaafd blijven dan wel meer strikt worden toegepast. Bij een systeem waarbij sancties niet worden opgelegd op basis van opinies maar op basis van werkloosheidsduur is geen rol weggelegd voor het begrip 'passende arbeid'.³⁵

kleiner en de contante waarde van te verwachte toekomstige werkloosheidsuitkering groter.

³⁵ Ook nu al is het zo dat bij voortdurende werkloosheid op een gegeven moment elke arbeid als passend moet worden beschouwd ongeacht de aard hiervan. Voor een werkloze op mbo-niveau is dat na 12 maanden. Naar het oordeel van de Onderzoekscommissie toepassing ABW (commissie Van der Zwan) is het contra-argument van de verdringing die hierdoor zou kunnen ontstaan niet langer geldig: het komt steeds meer voor dat men na het aanvaarden van een baan op lager niveau dan de eigen opleiding doorstroomt naar het eigen niveau (Sociaal Economische Raad 1994).

Arbeidsvoorziening. Tussen vraag en aanbod bevindt zich de arbeidsvoorziening. De bestaansreden voor de publieke arbeidsvoorziening is de wens van de overheid om de werking van het marktmechanisme te beïnvloeden ten gunste van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie (Sociale Nota 1995). Binnen het door mij voorgestelde systeem van gecombineerde sanctietoepassing en loonkostensubsidies is ook een belangrijke rol weggelegd voor de publieke arbeidsvoorziening. Indien het er naar uitziet dat een werkloze niet in staat is om binnen één jaar op eigen kracht een baan te vinden dan dient er bijtijds een activiteitenplan te worden opgesteld. In het kader hiervan komt de betreffende werkloze voor een maatregel of een combinatie van verschillende maatregelen in aanmerking: intensieve bemiddeling, sociale training, scholing, werkervaring. Een uitkering kan worden stopgezet indien blijkt dat een afgesproken traject naar de arbeidsmarkt niet wordt doorlopen. Een intensievere bemiddeling kan gunstige effecten hebben voor zowel werklozen als werkgevers.³⁶ Dat laatste is ook gewenst om de aanmelding van vacatures door werkgevers te stimuleren. Zo blijkt 60% van de werkgevers met vacatures op laaggeschoold niveau deze nooit te melden bij het arbeidsbureau vanwege het beperkte aantal sollicitanten dat dit oplevert en de beperkte motivatie van kandidaten die door het arbeidsbureau doorverwezen zijn.

Een intensievere rol voor de arbeidsvoorziening vraagt ook om een stroomlijning van het systeem van uitkeringsverstrekking, subsidiëring en arbeidsbemiddeling. Belangrijke doelen van de uitkeringsverstrekking zouden reïntegratie van werklozen en preventie van werkloosheid moeten zijn (Hazeu en Wolfson 1994).

Een gestroomlijnde arbeidsvoorziening vergemakkelijkt het koppelen van een recht op een uitkering aan de plicht en noodzaak om een reguliere baan te zoeken.³⁷ De effectiviteit van de publieke arbeidsvoorziening zou verbeterd kunnen worden door een andere financieringsstructuur waarin geleverde prestaties worden beloond in plaats van organisaties worden gefinancierd. In het eind vorig jaar bereikte akkoord ten aanzien van de bezuinigingen op de arbeidsvoorziening mogen arbeidsbureau tarieven in rekening brengen bij bedrijfsverenigingen en sociale diensten als zij een werkloze een baan bezor-

³⁶ Zie voor een aanwijzing dat intensieve bemiddeling kan leiden tot kortere vacatureduren Van Ours (1994).

³⁷ Hazeu en Wolfson (1994) noemen als mogelijkheid de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening taakstellend te budgetteren voor arbeidsbemiddeling en uitkeringsverstrekking. Aarts en De Jong (1994) presenteren een alternatief voor de uitvoering van de sociale zekerheid gebaseerd op de bestaande structuur van bedrijfsverenigingen, gemeentelijke sociale diensten en regionale besturen arbeidsvoorziening. In hun plan wordt ook gepleit voor één loket voor elke werkloze en voor een 'herplaatsingsplan' waarin scholing, werkervaringstraining en loonkostensubsidies en eventueel sancties een rol spelen. Zie verder ook Dercksen (1994).

gen. Daarmee is een stap gezet in de richting van een meer marktconforme benadering.

Afgezien daarvan zou ik ook twee aanbevelingen van de Commissie Andriessen nogmaals onder de aandacht willen brengen, namelijk de samenvoeging van de diverse loonkostensubsidies en de afstemming van de arbeidsvoorwaarden (werkinhoud, werktijden en beloning) van zogenaamde bijkomende banen en reguliere banen. De eerste maatregel kan zorgen voor een grotere doelmatigheid. De tweede maatregel vergemakkelijkt de doorstroming van bijkomende naar reguliere banen.

Onderzoek. Naar mijn idee zijn er voldoende beleidsproblemen die vragen om gedegen onderzoek, zijn er data beschikbaar of betrekkelijk gemakkelijk te verkrijgen, zou er geld beschikbaar moeten zijn bijvoorbeeld om de effecten van nieuwe beleidsmaatregelen in te kunnen schatten en zijn er gekwalificeerde onderzoekers die aan de slag kunnen gaan.

In verband hiermee zou ik willen pleiten voor het binnen het Tinbergen Instituut oprichten van een 'centrum voor arbeidseconomie', waarin op een meer gestructureerde wijze aandacht wordt gegeven aan de problematiek van het functioneren van de arbeidsmarkt en de dynamiek in de werkloosheid in het algemeen en die van het meten van effecten van beleid in het bijzonder. Het is namelijk niet gemakkelijk effecten van beleid vooraf in te schatten. Net als bij de introductie van nieuwe produkten geldt ook voor nieuw beleid dat succes niet bij voorbaat verzekerd is. Daarom is het van belang de effecten van nieuw beleid goed te evalueren en deze evaluatie ook van meet af aan in te bouwen. Overigens zou dit gerealiseerd kunnen worden door de verplichting op te leggen dat een bepaald percentage (bijvoorbeeld 1%) van de met het nieuwe beleid gepaard gaande uitgaven besteed moet worden aan het meten van de effecten van dat beleid.

In een centrum voor arbeidseconomie kunnen wetenschappers en beleidsmedewerkers profiteren van elkaars sterke punten. Wetenschappers kunnen kennis en expertise over methoden en technieken ter beschikking stellen en in ruil daarvoor hun resultaten toegankelijk maken voor een breder publiek dan het selecte gezelschap van lezers van internationale wetenschappelijke tijdschriften. Beleidsmedewerkers kunnen kennis en expertise over de weerbarstige werkelijkheid ter beschikking stellen en hun gegevensbestanden toegankelijk maken voor een bredere groep dan de eigen afdeling die periodiek overzichtstabellen publiceert.

Zelf zie ik belangrijke onderzoeksgebieden daar waar het gaat om stromen op de arbeidsmarkt, waarbij zowel administratieve databestanden als gegevens over huishoudens en bedrijven benut zouden kunnen worden. Dat laatste is van belang omdat niet alleen de zogenaamde externe arbeidsmarkt van belang is maar ook de bedrijfsinterne arbeidsmarkten alsmede de relaties tussen interne en externe arbeidsmarkt.

Conclusies. Ondanks het recente optimisme met betrekking tot de economische groei in Nederland zal het probleem van de grote en langdurige werkloosheid nog wel enige tijd blijven bestaan. Ervaringen uit het recente verleden leren immers dat baancreatie alleen niet voldoende is om de werkloosheid substantieel terug te dringen. Slechts een gering deel van nieuw gecreëerde banen blijkt bezet te worden door werklozen, terwijl het merendeel wordt ingenomen door nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Daarom heb ik een pleidooi gehouden voor een voorwaardenscheppend beleid dat veel ruimte laat voor zelfredzaamheid van werklozen, waardoor het voor langdurig werklozen aantrekkelijker wordt om een baan te zoeken en te accepteren en waardoor voor de werkgever financiële prikkels ontstaan om langdurig werklozen in dienst te nemen.

Literatuur

- Aarts, L.J.M., Ph.R. de Jong, 1994, 'Doelmatiger uitvoering van de sociale zekerheid', *Economisch-Statistische Berichten*, 79, 452-456
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours, 1994, 'The Anatomy of Unemployment Dynamics', *Working paper Tinbergen Instituut*
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours, 1995, 'The Effect of Unemployment Benefit Sanctions on the Exit Rate out of Unemployment to Employment', *Research Memorandum* (te verschijnen)
- Abbring, J.H., J.C. van Ours, 1994, 'Sequential or Nonsequential Employers' Search?', *Economics Letters*, 44, 323-328
- Angenent, F.J.A., Y.B. Bommeljé en G.J. Schep, 1994, *Van bijstand naar baan*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Berg, G.J. van den, 1990, Nonstationarity in Job Search Theory, *Review of Economic Studies*, 57, 255-277
- Berg, G.J. van den, M. Lindeboom en G. Ridder, 1994, 'Attrition in Longitudinal Panel data, and the Empirical Analysis of Dynamic Labour Market Behaviour', *Journal of Applied Econometrics*
- Berg, G.J. van den, en G. Ridder, 1994, 'Het effect van minimumloon en uitkeringshoogte op werkloosheid en lonen' (ongepubliceerd)
- Berg, G.J. van den, J.C. van Ours, 1994a, 'Unemployment Dynamics and Duration Dependence in France, the Netherlands and the UK', *Economic Journal*, 104, 432-443
- Berg, G.J. van den, J.C. van Ours, 1994b, 'Eyeball Tests for State Dependence and Unobserved Heterogeneity in Aggregate Unemployment Duration Data', *Working Paper Tinbergen Instituut*
- Berg, G.J. van den, J.C. van Ours, 1995, 'Unemployment Dynamics and Duration Dependence', *Journal of Labor Economics* (te verschijnen)

- Blanchard, O.J., P. Diamond, 1989, 'The Beveridge Curve', *Brookings Papers on Economic Activity*, nr. 1, 1-76
- Butler, R.J., J.B. McDonald, 1986, 'Trends in Unemployment Duration Data', *Review of Economics and Statistics*, 68, 545-557
- Butter, F.A.G. den, J.C. van Ours, 1993, 'The Effects of Supply and Demand Policies in a Stock-flow Model of the Dutch Labour Market', *Working Paper Tinbergen Institute*, TI 93-45
- Card, D., A.B. Krueger, 1994, 'Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania', *American Economic Review*, 84, 772-782
- Cnossen, S., 1994, *Werken aan de wig; contouren van een fiscaal convenant*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, 1994, *De onderste baan boven*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Dercksen, W.J., 1994, 'Arbeidsvoorziening: mission impossible?', *Economisch-Statistische Berichten*, 79, 633-637
- Devine and Kiefer, 1991, *Empirical Labor Economics*, Oxford University Press, Oxford
- Gorter, C., P. Nijkamp en P. Rietveld, 1993, 'Barriers to Employment: Entry and Re-entry Possibilities of Unemployed Job Seekers in the Netherlands', *De Economist*, 141, 70-95
- Gorter, C., J.C. van Ours, 1994, 'Matching Unemployment and Vacancies in Regional Labour Markets; an Empirical Analysis for the Netherlands', *Papers in Regional Science*, 73, 153-167
- Hamermesh, D.S., W.H.J. Hassink en J.C. van Ours, 1994, 'New Facts about Factor-Demand Dynamics: Employment, Jobs and Workers', *NBER Working paper*, 4625
- Hassink, W.H.J., J.C. van Ours en G. Ridder, 1994, 'The Prevalence and Role of Internal Labor Markets, An empirical investigation', *VU Research Memorandum*
- Hazeu, C.A., D.J. Wolfson, 1994, 'Belang en beleid in de sociale zekerheid', *Economisch-Statistische Berichten*, 79, 524-527
- Jackman, R., R. Layard, en C. Pissarides, 1989, 'On Vacancies', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 6, 377-394
- Jackman, R., S. Savouri, 1992, 'Regional Migration in Britain: An Analysis of Gross Flows Using NHS Central Register Data', *Economic Journal*, 102, 1433-1450
- Jager, N.E.M. de, 1994, 'Het basisinkomen: de utopie gekwantificeerd', *Economisch-Statistische Berichten*, 79, 416-419
- Kam, C.A. de, 1994, 'Plan-Andriessen is het meest doelmatig', *Economisch-Statistische Berichten*, 79, 606-608

- Kerkhoffs, C., C. de Neubourg en F. Palm, 1991, 'The Determinants of Unemployment and Job Search duration in the Netherlands', *Working paper Universiteit van Limburg*, Maastricht
- Kooreman, P., G. Ridder, 1983, 'The Effects of Age and Unemployment on the Duration of Unemployment', *European Economic Review*, 20, 41-57
- Lancaster, T., 1979, 'Econometric Methods for the Duration of Unemployment', *Econometrica*, 47, 939-956
- Layard, R., S. Nickell en R. Jackman, 1991, *Unemployment*, Oxford University Press, Oxford
- Lindeboom, M., J.C. van Ours, 1993, 'Zoeken en vinden via personeelsadververties', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 15, 24-37
- Lindeboom, M., J.C. van Ours en G. Renes, 1994, 'Matching Employers and Workers: an Empirical Analysis on the Effectiveness of Search', *Oxford Economic Papers*, 46, 45-67
- Mortensen, D.T., 1986, 'Job Search and Labor Market Analysis', in: O.C. Ashenfelter, R. Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*, North-Holland, Amsterdam, 849-919
- Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, 1994, *Sociale Nota 1995*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23902
- Nickell, S., 1979, 'Estimating the Probability of Leaving Unemployment', *Econometrica*, 47, 1249-1266
- Opstal, R. van, J. Theeuwes, 1986, 'Duration of Unemployment in the Dutch Youth Labour Market', *De Economist*, 134, 351-367
- Ours, J.C. van, 1990, 'An International Comparative Study on Job Mobility', *Labour*, 4(3), 33-55
- Ours, J.C. van, 1991, 'The Efficiency of the Dutch Labour Market in Matching Unemployment and Vacancies', *De Economist*, 139, 359-378
- Ours, J.C. van, 1992, 'Duration Dependency and Unobserved Heterogeneity in Unemployment Time Series', *Economics Letters*, 38, 199-206
- Ours, J.C. van, 1994, 'Matching Unemployed and Vacancies at the Public Employment Office', *Empirical Economics*, 19, 37-54
- Ours, J.C. van, G. Ridder, 1991a, 'Job Requirements and Recruitment of New Employees', *Economics Letters*, 36, 213-218
- Ours, J.C. van, G. Ridder, 1991b, 'Cyclical Variation in Vacancy Duration and Vacancy Flows: An Empirical Analysis', *European Economic Review*, 35, 1143-1155
- Ours, J.C. van, G. Ridder, 1992, 'Vacancies and the Recruitment of New Employees', *Journal of Labor Economics*, 10, 138-155
- Ours, J.C. van, G. Ridder, 1993, 'Vacancy Durations: Search or Selection?', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55, 187-198
- Ours, J.C. van, G. Ridder, 1995, 'Job Matching and Job Competition: Are Lower Educated Workers at the Back of Job Queues?' *European Economic Review* (te verschijnen)

- Sider, H., 1985, 'Unemployment Duration and Incidence: 1968-82', *American Economic Review*, 75, 461-472
- Siebrand, J.C., 1994, 'Pleidooi voor een duale arbeidsmarkt', *Economisch-Statistische Berichten*, 79, 572-575
- Snower, D.J., 1994, 'Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies', *American Economic Review*, AEA Papers and Proceedings, 84, 65-70
- Sociaal-Economische Raad, 1994, *Sociaal-economisch beleid 1994-1998*, Den Haag
- Soest, A.H.O. van, A. Kapteyn, 'Minimumlonen en werkgelegenheid', *Economisch-Statistische Berichten*, 76, 68-72
- Stigler, G.J., 1962, 'Information in the Labor Market', *Journal of Political Economy*, 70, 94-105
- Tinbergen, J., 1967, *Economic Policy: Principles and Design*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam
- Wierda, E., J. Sap, 1994, 'De onderste baan is een deeltijdbaan', *Economisch-Statistische Berichten*, 79, 601-605