

# Werkloosheidsbestrijding of werklozenbestrijding?

Bert Bal

---

**Stichting Weerwerk, *De reserves van de BV Nederland: 10 jaar actief werkgelegenheidsbeleid, Nijmegen, 1989.***

---

Een onderzoek van de stichting Weerwerk, in samenwerking met de PSP-Tweedekamerfractie, naar de effecten van het arbeidsmarktbeleid in de jaren tachtig. Aan het onderzoek hebben meegewerkt: André Bons, Kees van den Bosch, Peter Vanderfeesten, Kees Vendrik en Han van de Wiel.

De zeven magere/vette jaren van de kabinetten-Lubbers I en II worden in de journalistiek kort en bondig samengevat als het tijdperk van de nieuwe zakelijkheid. Economen zijn wat bedachtzamer met een term als 'supply-side' (aanbodeconomisch) tijdperk. In grote lijnen was de visie achter dit beleid dat de dynamiek van het marktmechanisme hersteld diende te worden. Door het zogenaamde 'saneren' van de economie ('het karwei' van Lubbers) zou op langere termijn de werkgelegenheid in de marktsector weer kunnen toenemen. Bekende aanbodeconomische concepten zoals de 'Laffer curve' en het 'Ricardian Equivalence Principle' herkennen we in de beleidspraktijk in doelstellingen als stabilisatie van de belastingdruk en verlaging van het financieringstekort. De aanbodeconomie is een jaren tachtig variant op het, in de economische theorie dominante, neoklassieke denken. Werkloosheid wordt door neoklassieke economen geïnterpreteerd als een verschijnsel dat te wijten is aan het functioneren van de arbeidsmarkt. Het bestrijden van werkloosheid valt volgens deze visie dan ook samen met beleidsmaatregelen die een gunstige uitwerking hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt.

Hoe interpreteren neoklassieke economen dit 'functioneren' van de arbeidsmarkt nu precies? Hierbij spelen twee gedachten een belangrijke rol.

Ten eerste wordt werkloosheid als 'vrijwillig' beschouwd indien werklozen niet 'bereid' zijn om te werken tegen het loonniveau waarbij de arbeidsmarkt in evenwicht is. Overheidsinterventies, in de zin van minimumlonen, uitkeringen etc., veroorzaken volgens aanbodeconomen 'starheden' die het bereiken van een dergelijk evenwicht (de spontane werking van de arbeidsmarkt) in de weg staan. Volgens deze visie dient het beleid dus een grotere loonflexibiliteit mogelijk te maken. In de praktijk van de jaren tachtig betekende dit vooral het afzwakken van een aantal wettelijke regelingen van vorige kabinetten, zoals het

beperken van het minimumloon.

Ten tweede hanteert men het begrip 'natuurlijke' werkloosheid. Geen enkel nadenkend mens zal ontkennen dat elementen als mobiliteit, de doorzichtigheid van de markt, opleiding, leeftijd, ervaring, geslacht, godsdienst en huidskleur een invloed uitoefenen op de hoogte en/of de spreiding van de werkloosheid. De werkloosheid die samenhangt met een aantal van deze elementen werd door monetaristen aangeduid als de 'natuurlijke' werkloosheid. Conjunctuurpolitiek zou niet (of slechts tijdelijk) in staat zijn om de werkloosheid te verlagen tot onder de 'natural rate'. Alleen arbeidsmarktpolitiek zou hier zoden aan de dijk kunnen zetten. Er moet dan gedacht worden aan arbeidsbemiddeling, voorlichting, stimulering van omscholing, etc.

Deze vormen van arbeidsmarktpolitiek worden zeker niet afgewezen door ekonomen die het neoklassieke vertrouwen in de dynamiek van het marktmechanisme in meer of mindere mate met een korreltje zout nemen. Zij trekken wél de neoklassieke benadering van het begrip natuurlijke werkloosheid in twijfel. Neo-keynesianem gebruiken bijvoorbeeld de term hysterese (padafhankelijkheid) om aan te geven dat de natuurlijke werkloosheid samenhangt met de feitelijke werkloosheid. Door een langdurig tekort aan arbeidsplaatsen wordt de arbeidsmarktpositie van 'kansarme' groepen steeds slechter, waardoor in feite de natuurlijke werkloosheid toeneemt. Volgens deze gedachtengang is een arbeidsmarktpolitiek bij een aanhoudende massale werkloosheid min of meer te vergelijken met dweilen met de kraan open. Dweilen kan geen kwaad, en voorkomt wellicht erger, maar zolang de kraan niet dicht is blijft het nat worden.

Maar, de soep wordt niet zo heet gegeten als hij wordt opgediend. Het bovenstaande verhaal is namelijk een typisch macro-economisch verhaal. Drie voorbeelden die aansluiten bij de micro-economische werkelijkheid van het individu kunnen de scherpe kantjes van dit verhaal halen!

In sommige groei-sectoren ontstaan problemen bij het opvullen van vacatures. Een gericht arbeidsmarktbeleid kan hier uitkomst bieden. Ik zou bijvoorbeeld de 'kansarme' sociologen die via bemiddeling van arbeidsbureaus hun weg hebben gevonden naar de informatica-sector niet de kost willen geven. Zonder een actieve overheid was het voor onze 'high tech' sector waarschijnlijk (zeker weten is er niet bij) een stuk moeilijker geweest om onze 'kansarme' sociologen op te sporen.

Niet alleen binnen gevestigde bedrijven, maar ook daarbuiten worden arbeidsplaatsen gecreëerd. Al of niet kleinschalige initiatieven van onafhankelijke individuen kunnen veel in beweging zetten. Maar, het innoverende 'human capital' komt niet uit de lucht vallen. Gunstige winstverwachtingen en loonflexibiliteit zijn niet voldoende voor een dynamisch marktproces. Uiteenlopende elementen, zoals het onderwijsstelsel en ook het arbeidsmarktbeleid kunnen een belangrijke, maar weinig tastbare, bijdrage leveren aan een stimulerend (ondernemers) klimaat. Risico-zoekend gedrag, volgens velen de drijfveer van de economische groei in het vrije Westen, kan worden gestimuleerd door de overheid. In deze zin kan bijvoorbeeld het stimuleren van 'venture capital' betrekking hebben op het arbeidsmarktbeleid.

Een derde voorbeeld heeft betrekking op de mogelijkheden om via het arbeidsmarktbeleid de meest schrijnende kanten van de werkloosheid te verzachten. Jeugdige werklozen, ouderen, langdurig werklozen, etnische minderheden, (her)intredende vrouwen, ongeschoolden en lager geschoolden kunnen via

uiteenlopende regelingen aan een (tijdelijke) arbeidsplaats worden geholpen. Er kan ten aanzien van deze 'kansarme' groepen een vorm van positieve discriminatie (doelgroepenbeleid) worden toegepast. Ten eerste om hun relatief slechte arbeidsmarktmarktpositie te verbeteren en ten tweede om uit sociale overwegingen hun maatschappelijk isolement te doorbreken.

Deze voorbeelden kunnen wellicht illustreren dat een adequaat arbeidsmarktbeleid ook noodzakelijk wordt geacht door degenen die de dynamiek van het marktmechanisme met een korreltje zout nemen. Dus, dweilen moet, of de kraan nu dicht is of open staat.

Maar, wanneer is een arbeidsmarktbeleid eigenlijk adequaat? Indien we rekening houden met de neoklassieke begrippen 'vrijwillige' en 'natuurlijke' werkloosheid, zitten hier eigenlijk twee soorten vragen in verborgen. (1) Is er een grotere loonflexibiliteit bereikt, zijn 'starheden' weggenomen, en heeft dit geleid tot een afname van de 'vrijwillige' werkloosheid? Kortom, is de dynamiek van het marktmechanisme toegenomen en heeft dit tot meer werkgelegenheid geleid? (2) Werden er door het arbeidsmarktbeleid een aantal specifieke doelstellingen, vergelijkbaar met de eerder besproken voorbeelden, gerealiseerd? Is bijvoorbeeld de 'natuurlijke' werkloosheid gedaald door een verbetering van de arbeidsmarktmarktpositie van 'kansarme' groepen? Eerlijk gezegd staan deze vragen niet helemaal los van elkaar. Een grotere loonflexibiliteit zou bijvoorbeeld de 'prikkel' tot omscholing kunnen verhogen. Het begrip 'natuurlijke' werkloosheid is onder ekonomen niet voor niets een omstreden begrip.

De stichting Weerwerk heeft in samenwerking met de PSP-Tweedekamerfractie de effecten van het arbeidsmarktbeleid in de jaren tachtig onderzocht. Niet het arbeidsmarktbeleid in ruime zin, maar de effectiviteit van twee soorten maatregelen: de plaatsingsbevorderende maatregelen en de werkverruimende maatregelen. Plaatsingsbevorderende maatregelen zijn bedoeld om de kansen te vergroten van arbeidskrachten met een zwakke positie op de arbeidsmarkt om een arbeidsplaats te vinden. De werkgever ontvangt een loonkostensubsidie en/of een begeleidingskostensubsidie (voor een scholings- en inwerkprogramma) indien een dergelijke werkloze in dienst wordt genomen. Met werkgelegenheidsverruimende maatregelen schept de overheid (additionele) arbeidsplaatsen die tijdelijk ter beschikking worden gesteld aan bepaalde doelgroepen om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Omdat deze maatregelen vooral voorwaardenscheppend zijn is de populaire benaming banenplannen eigenlijk misleidend.

Waarom heeft men juist deze maatregelen onderzocht? Een belangrijke motivering hangt samen met het feit dat deze maatregelen blijkbaar de plaats hebben ingenomen van de zogenaamde Aanvullende Werken. Dit waren een soort 'openbare-werken' projecten, die (qua omvang) vooral tussen '72 en '79 in de bouwrijverheid werden uitgevoerd. Ze vormden een belangrijk onderdeel van het werkgelegenheidsbeleid van het kabinet-Den Uyl (1973-77).

Het arbeidsmarktbeleid valt in institutionele zin, dat wil zeggen qua verdeling over en binnen de ministeries, grofweg uiteen in het werkgelegenheidsbeleid en het arbeidsvoorzieningenbeleid. Het werkgelegenheidsbeleid (actief/direct of passief/indirect) is meer gericht op beheersing van de vraagzijde van de arbeidsmarkt, ofwel op het creëren van werkgelegenheid. Zowel het terugdringen van het financieringstekort (passief) als de Aanvullende Werken (actief) vallen onder deze categorie. Het arbeidsvoorzieningenbeleid (vrijwel volledig in handen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is meer gericht op

beheersing van de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, ofwel op het verbeteren van de positie van werklozen op de arbeidsmarkt. Naast instrumenten als bemiddeling (arbeidsbureau) en scholing vallen ook de plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen onder deze categorie.

De plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen zijn dus geen willekeurige beleidsinstrumenten. Het zijn binnen het arbeidsmarktbeleid de alternatieven van de jaren tachtig. Een (actief) werkgelegenheidsbeleid heeft plaats moeten maken voor een arbeidsvoorzieningenbeleid. In de regeringsverklaringen en de Werkgelegenheidsnota's van de betreffende kabinetten-Lubbers worden er geen doekjes omgewonden. Het herstel van de werkgelegenheid werd beschouwd als een afgeleide doelstelling. Het herstel van de economische bedrijvigheid in de marktsector en de sanering van de overheidsfinanciën gingen hieraan vooraf. De arbeidsmarktpolitiek werd niet beschouwd als een middel om direct werkgelegenheid te creëren, maar om het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren. Omdat men hiervan pas op termijn resultaten verwachtte; diende het arbeidsvoorzieningenbeleid ook te worden aangewend om op korte termijn de meest schrijnende kanten van de werkloosheid voor 'kansarme' groepen te verzachten. Dit was de plaats en de functie van de plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen.

De stichting Weerwerk schuift niet onder stoelen of banken dat ze in de instrumenten van het arbeidsvoorzieningenbeleid een ideologische functie ziet: "Arbeidsvoorzieningsmaatregelen versterken de indruk dat werkloosheid een probleem van de werklozen is" (7) en "Werkloosheidsbestrijding is vervallen tot werklozenbestrijding" (126). De geheel van politieke waardenoordelen gevrijwaarde lezer die nu verschrikt uit zijn stoel opschrikt kan ik bij deze geruststellen. De kern van het onderzoek bestaat namelijk uit een inventarisatie en een systematisering van de vele gegevens, studies en evaluaties van de betreffende arbeidsvoorzieningsmaatregelen. En ik ben het van harte met de onderzoekers eens dat hierin de meerwaarde van het onderzoek gevonden moet worden (18).

De conclusies van de Stichting Weerwerk zijn kort en bondig. "De maatregelen hadden als voornaamste effect, dat een deel van de langdurig werklozen (tijdelijk) werk kreeg. Kortdurende werklozen werden iets langer werkloos. De werkloosheid werd zelf niet verminderd als gevolg van de arbeidsvoorzieningsmaatregelen" (126). De uitkomsten van het onderzoek worden per maatregel uitgesplitst naar het effect van de maatregel op het extra aantal arbeidsplaatsen, de arbeidsmarktpositie van de deelnemers en het bereiken van 'kansarme' doelgroepen. De resultaten van de plaatsingsbevorderende maatregelen zijn (21/22):

- bij 70% van de gevallen is er sprake van verdringing (de betreffende werkloze verdringt een reguliere sollicitant);
- 60 à 70 % van de deelnemers behoudt het werk of vindt na afloop snel een nieuwe baan, maar indien rekening wordt gehouden met een bepaalde 'windfall' (de werkloze heeft een kans van 25 à 40 % om op eigen kracht een baan te vinden) varieert de extra kans op werk dankzij deelname (als maatstaf voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie) tussen de 15 en 45 %;
- de meest 'kansarme' doelgroepen zijn vaak slecht vertegenwoordigd.

De resultaten van de werkverruimende maatregelen zijn (22/23):

- 80 % van het werk is niet werkelijk additioneel, dit werk werd regulier door

- andere overheidsinstellingen verricht (budgetverschuiving);
- er treedt nauwelijks een verbetering op van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers;
- de doelgroepen werden beter bereikt dan bij plaatsingsbevorderende maatregelen, maar het gangbare selectieproces in de arbeidsmarkt (met als gevolg een hoge concentratie van werkloosheid bij enkele zeer 'kansarme' groepen) werd nauwelijks doorbroken.

Bij deze bevindingen van de Stichting Weerwerk wil ik drie kanttekeningen plaatsen.

Ten eerste zijn de onderzoeksresultaten gebaseerd op het bestaande evaluatieonderzoek. Dit onderzoek vertoont grote lacunes en is gebaseerd op beperkte gegevens. Maar zonder een of andere maatstaf is zo'n uitspraak natuurlijk niets meer dan het intrappen van een open deur. Aangezien zo'n maatstaf niet onmiddellijk voorhanden is zal ik alleen wijzen op enkele uitschieters. Dat het niet moeilijk is om deze op te sporen is vooral een verdienste van de Stichting Weerwerk. In tabel 5.1 (82) wordt bijvoorbeeld een duidelijk overzicht gegeven van de beschikbaarheid van de gegevens. Van de negen plaatsingsbevorderende maatregelen, die in principe verdringing met zich mee kunnen brengen, zijn gegevens over verdringing slechts beschikbaar voor twee maatregelen. Daarentegen blijkt het bereik van 'kansarme' doelgroepen vrij goed gedocumenteerd te zijn. In het algemeen blijkt de beperkte beschikbaarheid van gegevens vooral een struikelblok voor het vaststellen van het werkgelegenheidsverruimend effect van een maatregel.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op de verdeling van de middelen voor het arbeidsvoorzieningenbeleid. In de jaren tachtig schommelden de middelen voor het arbeidsvoorzieningenbeleid rond de 700 miljoen per jaar. Na het verdwijnen van de Aanvullende Werken kunnen deze middelen grofweg worden verdeeld over drie categorieën: naast de plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen eisen vooral de scholingsmaatregelen een flink aandeel op uit de middelen voor het arbeidsvoorzieningenbeleid (53-56). Het aandeel van de plaatsingsbevorderende maatregelen schommelde min of meer rond de 10%. Maar het aandeel van de middelen voor werkverruimende maatregelen is na 1984 drastisch afgenomen (van  $\pm 50$  naar 10%) ten gunste van het aandeel voor scholingsmaatregelen (van  $\pm 40$  naar 80%). De onderzochte maatregelen maakten dus tijdens de periode Lubbers-II nog maar  $\pm 20\%$  uit van de middelen voor het arbeidsvoorzieningenbeleid.

Dit doet vermoeden dat niet de plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen de alternatieven van de jaren tachtig zijn, zoals de Stichting Weerwerk suggereert, maar de (niet in het onderzoek opgenomen) scholingsmaatregelen.

De laatste kanttekening heeft betrekking op de doelstellingen van het beleid. Door de kabinetten-Lubbers I en II werd de arbeidsmarktpolitiek niet beschouwd als een middel om direct werkgelegenheid te creëren, maar om het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren. Van de onderzochte maatregelen werden pas op termijn resultaten verwacht voor de werkgelegenheid. Vanuit deze invalshoek is de kritiek van de Stichting Weerwerk dat de betreffende arbeidsvoorzieningsmaatregelen nauwelijks additionele werkgelegenheid hebben opgeleverd dus wél juist, maar niet doeltreffend. De belangrijkste doelstelling van het arbeidsvoorzieningenbeleid op korte termijn was het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van 'kansarme' groepen. Uit het onderzoek blijkt dat men hierin gedeeltelijk niet in is geslaagd. Vooral omdat het verschijnsel 'afroming' haar kop opstak: vooral de arbeidsmarktpositie van de minst 'kansarmen' onder de

'kansarmen' werd verbeterd.

Kritiek op het arbeidsmarktbeleid van de kabinetten-Lubbers I en II kan gericht zijn op verschillende niveau's: de doelstellingen van het beleid, de ('supply-side') visie achter het beleid, en de wijze waarop het beleid in de praktijk werd uitgevoerd. De studie van de Stichting Weerwerk heeft weliswaar qua conclusies en gevolgtrekkingen de pretentie om aan te sluiten op alle drie de niveau's, maar de harde kern van het onderzoek sluit toch het meest aan op de praktijk van het beleid. De studie toont vooral aan dat het bescheiden ideaal van het doelgroepenbeleid, het verzachten van de meest schrijnende kanten van de werkloosheid, in de praktijk op de nodige hindernissen stuit. Het is blijkbaar niet zo eenvoudig om het gangbare selectieproces op de arbeidsmarkt te doorbreken. Wat zijn de oorzaken van deze starheid en kan de overheid daar iets aan veranderen? Zijn bijvoorbeeld de onderzochte maatregelen voldoende bekend bij werkgevers en 'kansarme' doelgroepen, zijn het vooral werkgevers of juist 'kansarme' doelgroepen die een star gedrag vertonen en wat is de effectiviteit van financiële prikkels in vergelijking met maatregelen als bemiddeling en scholing? Dit soort vragen, die in het onderzoek niet centraal staan, hebben specifiek betrekking op het arbeidsmarktbeleid van de kabinetten-Lubbers I en II dat gericht was op doelgroepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Evenals de Stichting Weerwerk stel ik mijn vraagtekens bij de 'supply-side' benadering van werkloosheid, maar door het arbeidsvoorzieningenbeleid te beoordelen als een mislukte vorm van actieve werkloosheidsbestrijding (128) bestaat het gevaar dat het kind met het badwater wordt weggespoeld. Het arbeidsvoorzieningenbeleid, gericht op doelgroepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt, kan ook min of meer onafhankelijk van het algemene werkgelegenheidsbeleid beoordeeld worden. De ervaringen die in de jaren tachtig zijn opgedaan met relatief nieuwe vormen van arbeidsmarktbeleid kunnen, in de empirische traditie van Tinbergen, worden aangewend om nieuwe en betere instrumenten te selecteren voor het arbeidsmarktbeleid van de jaren negentig. Natuurlijk blijft het arbeidsvoorzieningenbeleid dweilen met de kraan open indien de werkgelegenheid niet substantieel toeneemt, maar er zijn goede dweilen en er zijn slechte dweilen.