

Paul de Beer en Rudi Wieters*

Thema Arbeidsmarktbeleid in tijden van recessie

De kwetsbare arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is de achilleshiel van de verzorgingsstaat. Sinds de economische crisis van het begin van de jaren tachtig is iedere Nederlander vertrouwd met het maatschappelijke probleem van de werkloosheid. Daarbij gaat het niet alleen om het lot van de individuele werkloze of om de angst voor het ontstaan van een grootschalig 'Marienthal'. Vaak lijken we immuun voor het nog altijd beklagenswaardige lot van de werkloze. De kwetsbaarheid van de arbeidsmarkt betreft vooral een financieel probleem, omdat werkloosheid het draagvlak van de verzorgingsstaat ondermijnt. Als gevolg van werkloosheid nemen de inkomsten van de overheid af en de uitgaven meer dan evenredig toe. De verzorgingsstaat is kwetsbaar als gevolg van de kwetsbaarheid van de arbeidsmarkt.

Inmiddels liggen de tijden dat economen en beleidsmakers dachten dat ze de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de verzorgingsstaat onder controle hadden ver achter ons. Destijds was de gedachte dat een keynesiaans beleid in combinatie met voortgaande regulering van de arbeidsmarkt economische crises als die van 1929 zou kunnen voorkomen. Dit beleid leed begin jaren tachtig schipbreuk toen de werkloosheid in rap tempo toenam en financiering van voldoende aanvullende werkgelegenheid de overheid op hoge, zeer hoge kosten zou drijven. De enige uitweg leek de markt zelf het probleem te laten oplossen.

In die context won de analyse aan populariteit dat overheidsbemoeienis met markten vaak een averechts effect heeft. Niet de overheid moest banen creëren, de bedrijven zelf moesten dat doen. Om zo goed mogelijk in de

behoefte van bedrijven aan personeel te voorzien, moest de arbeidsmarkt flexibeler worden. Bedrijven dienden op de ruime arbeidsmarkt niet te worden belemmerd als ze personeel wilden inhuren op niet-standaardcontracten. Niet-werkenden moesten geprikkeld worden om werk te aanvaarden, ook als dat niet het werk was dat ze zelf graag wilden doen. Het minimumloon stond voortdurend ter discussie, evenals de hoogte van de uitkeringen. De belangrijkste handreiking aan werklozen in de jaren tachtig waren de scholingsprogramma's die moesten helpen hun productiviteitspeil te verhogen.

Erg succesvol was dit beleid in de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig niet. Nederland bleef zuchten onder een hoge mate van inactiviteit, het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen bleef een zeer kostbare aangelegenheid. Niettemin kon de overheid niet machteloos toezien hoe deze schandplek van de verzorgingsstaat in stand bleef. Met het aantrekken van de conjunctuur en ondersteund met middelen die vrijkwamen dankzij de loonmatiging werd het 'passieve' arbeidsmarktbeleid omgezet in een 'actief' arbeidsmarktbeleid, waarin de overheid zich nadrukkelijk presenteerde als de regisseur op de arbeidsmarkt. Zo werd het arbeidsmarktbeleid weer opgetuigd met onder andere banenplannen om zeer langdurig werklozen aan werk te helpen en kwamen er convenanten met werkgevers om groepen met een slechte arbeidsmarktpositie in het arbeidsproces op te nemen.

Dit proces raakte in een stroomversnelling toen in het midden van de jaren negentig de ar-

* Paul de Beer is verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam en aan De Burcht. Rudi Wieters is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Beide auteurs zijn redacteur van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

beidsmarkt sterk aantrok, toen bleek dat *job-less growth* niet onvermijdelijk was en er op eens zelfs een 'Nederlandse banenmachine' bleek te bestaan. Met terugwerkende kracht werd het beleid van flexibilisering van de arbeidsmarkt omarmd, terwijl tegelijkertijd nieuwe banenplannen op de rails werden gezet (Melkertbanen) en wetgeving werd ontwikkeld om tijdelijke arbeidskrachten meer zekerheid te bieden (*Flex en zekerheid*). Maar ook die periode ligt inmiddels achter ons. We zitten opnieuw midden in een recessie, de werkloosheid loopt weer rap op en de vergelijkingen met de jaren tachtig zijn niet van de lucht.

Arbeidsmarktbeleid

Daarmee dringt zich de vraag op wat de veranderingen in het arbeidsmarktbeleid in het afgelopen decennium ons hebben opgeleverd. Grofweg doen twee thesen de ronde.

De eerste, momenteel niet meer zo populaire these luidt dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt – al dan niet in combinatie met het actieve arbeidsmarktbeleid – in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de groei van de werkgelegenheid. Op basis van goed overleg tussen werkgevers en werknemers, en met loonmatiging als uitgangspunt, konden in een flexibele arbeidsmarkt de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie in hoog tempo groeien. Maar ook in die periode van groei werd al gewezen op de kwetsbaarheid van die groei: op het feit dat deze vooral berustte op deeltijdwerk en tijdelijke contracten, dat de totale arbeidstijd in Nederland nauwelijks toenam en dat de werkloosheid wel eens des te harder toe kon slaan als zich weer slechte tijden zouden aandienen (bijvoorbeeld Delsen & De Jong, 1997). Kortom: het poldermodel als groene weide op drassige ondergrond.

De andere these is dat de arbeidsmarkt nog steeds of opnieuw niet flexibel genoeg is. Deze these wordt vaak gebaseerd op een vergelijking van Europa met de Verenigde Staten. De hoge en hardnekkige werkloosheid in veel landen van de Europese Unie wordt dan toegeschreven aan de slechte werking van de Europese arbeidsmarkten die in vergelijking met de Verenigde Staten te star zouden zijn. Dit gebrek aan dynamiek en flexibiliteit wordt verklaard uit factoren als de hoge minimumlonen, de

hoge belasting- en socialepremedruk, de strikte ontslagbescherming, de beperkingen in de arbeidstijden, de eisen ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, het gebrek aan arbeidsmobiliteit, de starheid van de lonen en de hoge en genereuze sociale uitkeringen. In Nederland zijn dergelijke geluiden recent weer regelmatig te horen, bijvoorbeeld als het gaat om de kritiek op de arbeidsmarkteffecten van de Melkertbanen, de aanvankelijk door het kabinet voorgenomen ontkoppeling van lonen en uitkeringen, maar ook de plannen voor verscherping van de sollicitatieplicht voor bijstandsmoeders en de weer aangezwengelde discussie over het minimumloon.

Welke these men ook aanhangt, in beide gevallen is het geschetste beeld van het arbeidsmarktbeleid weinig flatteus. *We weten niet of het beleid succesvol is geweest, en, mocht dat al het geval zijn geweest, al helemaal niet waarom dat zo was.* Deze verwarring komt naar voren uit een groot aantal analyses. Zo blijkt er strikt genomen slechts weinig bekend over de effectiviteit van verschillende arbeidsmarktinstrumenten (zie bijvoorbeeld Martin, 1998, en Marx, 2001). In serieuze evaluaties van afzonderlijke maatregelen wordt slechts zelden een significant positief effect gevonden. Ook op macroniveau is er weinig overtuigend bewijsmateriaal dat landen die relatief veel uitgeven aan actief arbeidsmarktbeleid beter presteren dan landen die hieraan minder uitgeven, zo bleek uit het artikel van Vogels en Van Trier in het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2003, nr. 3. Zij wijzen erop dat dit mede wordt verklaard door verschillen in effectiviteit van diverse maatregelen die samenhangen met de aard van de verzorgingsstaat. Simpel gesteld vragen de karige angelsaksische verzorgingsstaten om een ander soort arbeidsmarktbeleid dan de ruimhartige continentale verzorgingsstaten.

De verwarring over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid wordt nog versterkt door het feit dat het vaak een procyclisch karakter lijkt te hebben. In tijden waarin de arbeidsmarkt krap is, zijn er volop middelen beschikbaar om kwetsbare groepen in te schakelen in het arbeidsproces, terwijl de beschikbare middelen snel teruglopen als de arbeidsmarkt ruimer wordt. De logica van de schatkist dwingt dan tot herijking van het arbeidsmarktbeleid, waardoor, met terugwerkende kracht, geld voor ac-

De kwetsbare arbeidsmarkt

tief arbeidsmarktbeleid een te kostbare luxe lijkt te zijn geweest. Het gevolg is dat, zoals Dagevos in zijn bijdrage aan dit nummer van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* schrijft, net nu het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen vruchten begint af te werpen, de geldkraan wordt dichtgedraaid en de allochtonen volledig worden uitgeleverd aan de ruime arbeidsmarkt.

De enige uitweg voor het arbeidsmarktonderzoek is te blijven zoeken naar kansen en mogelijkheden van arbeidsmarktbeleid. Onderzoek maakt zichtbaar wat er op de arbeidsmarkt gebeurt en laat zien wie de winnaars en verliezers zijn. Maar bovendien nodigt onderzoek uit tot reflectie over het (ontbreken van) beleid. Juist vanwege de conjunctuurafhankelijkheid van het beleid is het van groot belang dat sociale wetenschappers een forum hebben waarin onafhankelijk kan worden geschreven en gesproken over de grondslagen, vormgeving en effecten van arbeidsmarktbeleid.

Het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* wil een dergelijk forum bieden. De redactie stelt haar kolommen graag open voor bijdragen over arbeidsmarktbeleid, net zoals zij dat doet voor de problematieken van ICT en de kwaliteit van de arbeid, en voor werk en tijdsdruk (in de reeks 'combineren en balanceren'). In de komende jaren zult u in *TvA* regelmatig artikelen aantreffen over het arbeidsmarktbeleid, al dan niet in de vorm van een afzonderlijk katern.

Arbeidsmarktbeleid in tijden van recessie

In dit nummer starten we met drie artikelen over de betekenis van het arbeidsmarktbeleid in een neergaande conjunctuurfase. Daarbij wordt de aandacht gericht op drie specifieke groepen op de arbeidsmarkt die het afgelopen decennium in het arbeidsmarktbeleid veel aandacht hebben gekregen, namelijk jongeren, allochtonen en flexwerkers.

De positie van jongeren op de arbeidsmarkt is de afgelopen tien jaar sterk verbeterd. In de jaren tachtig en ook nog aan het begin van de jaren negentig was de werkloosheid onder jongeren aanzienlijk hoger dan onder ouderen. Dit was mede reden om specifieke arbeidsmarktmaatregelen op deze groep te richten om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Het

jeugdwerkgarantieplan (JWG) was daarvan het bekendste voorbeeld. Door de sterke werkgelegenheidsgroei in de jaren negentig, maar ook dankzij de afname van het aantal jongeren dat jaarlijks de arbeidsmarkt betreedt, is de jeugdwerkloosheid sterk teruggelopen. De afgelopen jaren was er nauwelijks reden meer om in het arbeidsmarktbeleid specifiek aandacht aan deze groep te besteden, maar de recente berichten over de groei van de jeugdwerkloosheid zijn verontrustend. Vooral wat betreft de jeugdwerkloosheid wordt de vergelijking met de jaren tachtig snel gemaakt. Is er dan niets veranderd? In zijn bijdrage aan dit nummer beschrijft Wiemer Salverda de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van jongeren en geeft hij een helder antwoord op de vraag naar de overeenkomsten met de jaren tachtig.

Ook de positie van de (niet-westerse) allochtonen op de arbeidsmarkt is het afgelopen decennium sterk veranderd. Juist op het moment dat er een maatschappelijke discussie losbarstte over het 'multiculturele drama' en de mislukking van het Nederlandse integratiebeleid bleek de arbeidsmarktpositie van allochtonen aanzienlijk verbeterd. De arbeidsparticipatie van allochtonen is fors gestegen en hun werkloosheid sterk gedaald. Maar hoe duurzaam is deze verbetering van hun arbeidsmarktpositie? Zal, nu de arbeidsmarktsituatie verslechtert, de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt weer snel teloorgaan of zullen de allochtonen hun inhaalbeweging voortzetten? En op welke wijze kan het beleid hierop inspelen? Jaco Dagevos gaat in zijn bijdrage in op deze en andere vragen met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van allochtonen.

Een belangrijk deel van de banengroei van het afgelopen decennium bestond uit flexibele banen: tijdelijk werk, uitzendwerk en dergelijke. Dit kan men uitleggen als een bewijs van het succes van het beleid gericht op flexibilisering van de arbeidsmarkt. Men zou echter ook, zoals Lei Delsen in dit nummer, kunnen stellen dat de werkgelegenheidswinst die Nederland in de voorgaande jaren heeft geboekt daardoor erg broos is. Flexibel werk wordt in een opgaande conjunctuur het eerst geschapen, maar dreigt in een neergaande conjunctuur ook weer het eerst verloren te gaan. Zou het kunnen zijn dat Nederland aan het eind van deze conjunctuurcyclus weer terug is waar we tien jaar geleden waren? En zullen daarvan

de zwakste groepen op de arbeidsmarkt, die vaak zijn aangewezen op flexibel en ander marginaal werk, het eerst het slachtoffer zijn? Lei Delsen weegt in zijn bijdrage de voor- en nadelen van een flexibele arbeidsmarkt in een neergaande conjunctuurfase en trekt daaruit lessen voor de toekomst.

In de komende jaargangen zal het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* nog regelmatig aandacht besteden aan het thema arbeidsmarktbeleid. Onderwerpen die daarbij aan de orde zullen komen, zijn onder meer de organisatie van het arbeidsmarktbeleid en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en commerciële partijen, de evaluatie van

het arbeidsmarktbeleid, lessen uit andere landen en radicale alternatieven voor het huidige beleid. De redactie houdt zich aanbevolen voor bijdragen en suggesties van lezers.

Literatuur

- Martin, J.P. (1998), *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers 35, Paris: OECD.
- Marx, I. (2001), 'De effectiviteit van tewerkstellings-subsidies en afdrachtskortingen', *TvA* 17 (1) 60-73.
- Vogels, E. & C. van Trier (2003), 'Wanneer is actief arbeidsmarktbeleid effectief?', *TvA* 19 (3) 245-256.