

Problemen en principes van het arbeidsmarktbeleid

A. L. den Broeder

Er zijn verschillende argumenten aan te voeren voor het schrijven van een artikel over het arbeidsmarktbeleid. Zo zijn te noemen: de belangrijkheid van de hedendaagse problemen op en rondom de arbeidsmarkt uit een oogpunt van welvaart en welzijn; de nog betrekkelijk recente pogingen tot het ontwikkelen van een samenhangend beleid met betrekking tot de arbeidsmarkt; de behoefte aan sociaal-wetenschappelijke ondersteuning van de vorming, uitvoering en evaluatie van arbeidsmarktbeleid. De bedoeling achter dit artikel is enkele aspecten van de vormgeving van een modern arbeidsmarktbeleid te belichten en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan een aantal vragen betreffende de *probleem- en doelformulering*.

De arbeidsmarkt als beleidsobject

Kenmerkend voor beleid is dat het een bepaalde situatie wil handhaven of veranderen, een bepaalde ontwikkeling wil bevorderen of tegengaan, waarbij het de wenselijkheid van handhaving of verandering, bevordering of tegenweer toetst aan opvattingen omtrent de optimale situatie of ontwikkeling. Het voeren van beleid veronderstelt dus inzicht in de verschijnselen en problemen van het object waarop het beleid zal worden gericht. Juist nu het streven is gericht op een zekere vernieuwing van het arbeidsmarktbeleid is het noodzakelijk na te gaan of voldoende kennis aangaande de huidige toestand en ontwikkelingstendenties van de arbeidsmarkt aanwezig is en de beleidsvorming op een adequate probleemstelling berust. Het ligt voor de hand dat verschillende sociale wetenschappen eraan zullen moeten medewerken dat de gewenste inzichts-, oordeels- en beleidsvorming tot stand komen, een voorwaarde waaraan tot dusver in nog zeer onvoldoende mate is voldaan.

Het is uiteraard onmogelijk binnen het kader van een paragraaf de actuele, beleidsrelevante problematiek van de arbeidsmarkt te schetsen. De arbeidsmarkt komt hier ter sprake, omdat het onvolledig zou zijn over arbeidsmarktbeleid te schrijven zonder ook maar bij benadering het object van dat beleid te hebben aangeduid. De bedoeling is enkele opmerkingen te maken over de maatschappelijke betekenis van de arbeidsmarkt en enkele hoofdproblemen aan te wijzen die richting behoren te geven aan de doelformulering.

In de samenstelling arbeidsmarktbeleid heeft het woord arbeidsmarkt een engere betekenis dan taalkundig of maatschappijwetenschappelijk zou kunnen worden verondersteld. Een markt is een geheel van processen, waarbij bepaalde prestaties tegen contraprestaties worden uitgewisseld. In de moderne volkshuishouding, die op geldruilverkeer is gebaseerd, betekent dit dat op een markt bepaalde goederen of diensten tegen een bepaalde geldprijs (en niet tegen een uit andere goederen of diensten bestaande prijs) worden geruild. Bij de bestudering van de markt gaat de belangstelling zowel uit naar de vraag naar en het aanbod van een goed of een dienst als naar de prijs waarbij vraag en aanbod elkaar vinden, dus naar het totale ruilproces, al kan dit ruilproces analytisch in een allocatieproces (distributie van goederen of diensten) en een prijsvormingsproces worden onderscheiden. Zo kan de arbeidsmarkt worden gezien als een geheel van processen, waardoor arbeidsprestaties tegen loonaanspraken worden geruild.

Merkwaardig is nu dat met name vanuit de sociologie een scheiding is gebracht tussen enerzijds het loonvormingsproces en anderzijds het arbeidsallocatieproces en dat men ertoe is overgegaan de arbeidsmarkt louter als een *allocatiemechanisme* te bestuderen en de loonvorming buiten beschouwing te laten. Het argument daarvoor is dat het allocatieproces en het loonvormingsproces twee gescheiden processen zijn: de ruil komt tot stand in de onderhandelingen tussen de werknemer en de werkgever, maar het loon wordt vastgesteld tussen de organisaties van werknemers en die van werkgevers (Reynolds,¹ 1951), anders gezegd: de processen van ruil en prijsvorming vinden vrijwel onafhankelijk van elkaar plaats (Lulofs,² 1960), nog anders ge-

Drs. A. L. den Broeder (1929) is als hoofdmedewerker voor arbeidsmarkt- en onderwijszaken verbonden aan de SER; voordien was hij al ruim 20 jaar werkzaam in het georganiseerd bedrijfsleven (vakbeweging - PBO). Hij studeerde achtereenvolgens sociale wetgeving, staatsrecht, economie en sociologie. Hij publiceerde vele rapporten, artikelen e.d. over sociaal-politieke vraagstukken.
Adres: dr. Beguinlaan 42, Voorburg.

zegd: de verbinding tussen loonvorming en arbeidsmarktgedrag is verbroken (Van Berkel³, 1965). Hoewel kan worden toegevoegd dat onder invloed van de collectieve loonvaststelling hier en daar en voor verscheidene beroepscategorieën tot op zekere hoogte geen individuele onderhandelingen meer over de loonhoogte plaatsvinden, gaat het te ver een werkgelegenheidsmarkt en een loonmarkt te onderscheiden. Wel is het mogelijk het allocatieproces afzonderlijk te bestuderen, mits het loon als gevolg of als voorwaarde van allocatie — naast verscheidene andere factoren — niet wordt genegeerd als behorend tot een ander onderwerp. Evenzeer is het mogelijk een louter op de arbeidsmarkt als allocatiemechanisme afgestemd beleid (arbeidsmarktbeleid) naast een louter op de arbeidsmarkt als prijsvormingsmechanisme afgestemd beleid (loonbeleid) te voeren, mits de samenhang tussen enerzijds vraag (werkgelegenheid, recrutering) en aanbod (toetreding, mobiliteit) en anderzijds de hoogte en structuur van het loon niet geheel uit het oog worden verloren. Een belangrijke overweging hierbij is dat het kunnen verwerven van een loon, al is dat via de wetgeving of collectieve onderhandelingen genormeerd, invloed heeft op de bereidheid tot deelnemen aan het arbeidsbestel en soms ook op het arbeidsmarktgedrag van de werknemer, terwijl het moeten betalen van een loon medebepalend is voor het al niet aantrekken van personeel, dus voor de stand en ontwikkeling van de werkgelegenheid.

In dit verband is het nuttig vast te stellen welke functies de arbeidsmarkt eigenlijk vervult. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de functie voor de samenleving als geheel, de functie voor de werkgevers en de functie voor de werknemers. Voor de samenleving als geheel vervult de arbeidsmarkt een *allocatiefunctie* als ruil- en concurrentiestructuur zorgt de arbeidsmarkt voor onderlinge afstemming van vraag en aanbod, met andere woorden: voor een zodanige allocatie van arbeidsbekwaamheden dat mede daardoor in de maatschappelijke behoeften aan goederen en diensten kan worden voorzien. Voor de werkgevers vervult de arbeidsmarkt een *recruteringsfunctie*: deze markt voorziet hen van de voor zijn arbeidsorganisatie benodigde kwantiteiten en kwaliteiten arbeidsprestaties, waardoor zij de continuïteit of expansie van hun bedrijfsactiviteiten kunnen na-

streven. Voor de werknemers vervult de arbeidsmarkt een *verdelingsfunctie*: de arbeidsmarkt helpt hen een arbeidspositie te verkrijgen en aldus aanspraken te verwerven op inkomen, zekerheid, prestige en andere maatschappelijke verdelingsobjecten. Men kan stellen dat het de opgave voor het arbeidsmarktbeleid is de arbeidsmarkt direct of indirect zodanig te beïnvloeden dat deze markt de drie genoemde functies op optimale wijze kan vervullen.

Deze opgave is verre van eenvoudig, aangezien de arbeidsmarkt zeker niet kan worden beschouwd als een markt die uit zichzelf reeds in de richting van de bedoelde optima tendeeert. De arbeidsmarkt is nu eenmaal geen zuivere, volkomen markt, maar een markt met monopolistische, onvolkomen concurrentie: de toetreding is niet vrij, maar meestal gedwongen door de noodzaak van inkomensverwerving; de arbeidsprestaties zijn door aanleg, opleiding en ervaring sterk gedifferentieerd; de arbeidsmobiliteit is door verschil in bekwaamheden, geografische afstanden en andere oorzaken beperkt; de arbeid is niet volledig deelbaar, maar vergt meestal een volledig dienstverband in één bepaalde functie; de arbeidsmarkt is niet in die mate doorzichtig, dat de werknemers volledig van de ruilvoorwaarden hier en elders op de hoogte zijn; de mogelijkheid van toetreding is tot enkele arbeidsmarkten of zelfs tot één arbeidsmarkt beperkt.

In de literatuur is deze problematiek van geringe deelbaarheid, geringe mobiliteit en geringe transparantie vooral toegespitst op het verschijnsel van de *gescheiden arbeidsmarkten* (zie o.m. Kröller,⁴ 1955; Parnes,⁵ 1954; Reynolds,⁶ 1951; Van Berkel,⁷ 1965). Ruwweg kunnen deze gescheiden markten worden ingedeeld in beroepsgewijze markten, die als gevolg van het verschil in arbeidskwaliteiten (genoten opleiding, verworven ervaring) zijn ontstaan, en regionale markten, die verband houden met de geografische afstanden tussen woon- en werkgebied. In werkelijkheid zijn meer onderscheidingen te maken, omdat meer structurele en culturele beperkingen of belemmeringen een rol spelen dan opleiding en afstand. In feite is de (im)mobiliteit van de arbeid een complex verschijnsel, dat nog in onvoldoende mate is beschreven en geanalyseerd. Het ligt voor de hand dat juist de opsplitsing van de arbeidsmarkt in verschillende segmenten in de weg staat aan het optimaal functioneren

van de arbeidsmarkt als allocatie-, recruiterings- en verdelingssysteem. Hieraan kan de conclusie worden verbonden dat het arbeidsmarktbeleid voor de taak staat op de een of andere wijze de barrières tussen de marktsegmenten te verwijderen of te verlagen, waarbij zowel aan herdistributie van de arbeid (bevordering van de arbeidsmobiliteit: beroepswisseling, pendel, migratie) als aan herdistributie van de werkgelegenheid (spreiding en herstructurering van bedrijven) valt te denken.

In de huidige arbeidsmarktsituatie en -ontwikkeling blijken voornamelijk als gevolg van de segmentatie van de arbeidsmarkt structurele overschotten op bepaalde beroepsgewijze en regionale markten naast structurele tekorten op andere beroepsgewijze en regionale markten voor te komen. De ontwikkeling van de structuur van de werkgelegenheid gaat niet volkomen synchroon met de ontwikkeling van de structuur van de beroepsbevolking. Zo heeft de ruime verbreiding van het voortgezet onderwijs geleid tot een steeds geringer wordende aanwas van ongeschoolde werknemers, waarmee de mechanisatie geen gelijke tred heeft kunnen houden. Een snelle toeneming van het aantal buitenlandse werknemers is mede hiervan het gevolg. Daartegenover tekent zich een groeiende groep oudere werklozen af, onder wie beroepsbeoefenaren met een niet langer toereikende kennis of vaardigheid.

Op de voorgaande bladzijden is in enkele ruwe lijnen iets naar voren gekomen van de arbeidsmarkt als geheel van structuren, processen en functies met betrekking tot de inschakeling van de mens in het arbeidsbestel. Zoals in het begin is gesteld, was het niet de bedoeling een volledige schets te geven, maar slechts aanknopingspunten te vinden voor een beschouwing over probleem- en beleidsformulering. Bij de voorbereiding van beleidsmaatregelen zal vanzelfsprekend een grondig onderzoek naar de arbeidsmarkt moeten plaatsvinden. Er is trouwens wel reeds wetenschappelijke informatie beschikbaar, al moet worden aangetekend dat de economie zich voornamelijk met macro-economische werkgelegenheidsstudies heeft beziggehouden en de sociologie zich op het participatie- en mobiliteitsgedrag van verschillende aanbodgroeperingen heeft geconcentreerd. Er is eigenlijk nog geen sprake van studies die, vanuit een bruikbaar onderzoeks-

model, de gehele arbeidsmarkt in kaart hebben gebracht. Er is ook nog weinig te bespeuren van interdisciplinaire studies, waarvoor een systeemtheoretische benadering vruchtbaar zou kunnen zijn. Het beleidsonderzoek is versnipperd en soms zelfs willekeurig, terwijl het eigenlijk zou moeten plaatsvinden vanuit een weloverwogen programma, waaraan een goede probleemstelling ten grondslag ligt.

De arbeidsmarkt als probleemgebied

Denkend aan de arbeidsmarkt als markt, ligt het voor de hand de problematiek te zoeken in de *verhouding tussen vraag en aanbod*, waarbij dan het ontbreken van evenwicht centraal zou kunnen staan. Nu is in het voorafgaande wel duidelijk geworden dat de arbeidsmarkt moeilijk in evenwicht kan komen. Vraag en aanbod stemmen in omvang en samenstelling nooit geheel met elkaar overeen. Beide structuren zijn voortdurend aan veranderingen onderhevig, maar niet gelijktijdig en in dezelfde richting. Factoren die de structuur van de arbeidsvraag beïnvloeden — bijvoorbeeld: veranderingen in de afzetmogelijkheden voor de goederen of diensten, verschuivingen in de verdeling van de bedrijfsactiviteiten over mensen en middelen, stijging van produktiviteit — zijn tot op zekere hoogte autonoom ten opzichte van factoren die de structuur van het arbeidsaanbod beïnvloeden — bijvoorbeeld: verruiming van de deelneming aan het onderwijs, toenemende of afnemende arbeidsdeelneming van gehuwde vrouwen of oudere werknemers, wijzigingen in de arbeidsvoorkeuren, verhoging van de arbeidsmobiliteit — en omgekeerd. Aanpassing van de vraag aan het aanbod vice versa kan in de regel niet van de ene dag op de andere, maar pas op lange termijn plaatsvinden.

Naast deze structureel bepaalde discrepantie tussen vraag en aanbod is er van tijd tot tijd het probleem van conjunctureel bepaalde verschillen tussen de omvang van de vraag en de omvang van het aanbod in algemene zin, tot uiting komend in betrekkelijk grote vraagoverschotten of aanbods tekorten (gespannen arbeidsmarkt) respectievelijk aanbodsoverschotten of vraagtekorten (werkloosheid). De laatste tijd doen beide discrepanties zich gecombineerd voor, in deze zin dat de conjuncturele situatie van teruglopende bedrijvigheid en dus afnemende vraag naar arbeid gepaard kan gaan met aanbods tekorten als gevolg van structurele ont-

wikkelingen en een oplevende conjunctuur vergezeld kan gaan met hardnekkige structurele werkloosheid. Uit de huidige ontwikkelingstendenties op de arbeidsmarkt krijgt men de indruk dat het gelijktijdig naast elkaar optreden van aanbodstekorten en aanbodsoverschotten (op verschillende beroepsgewijze markten; op verschillende, maar soms ook dezelfde regionale markten; in verschillende, maar soms ook dezelfde bedrijfstakken en ondernemingen) een in gewicht toenemend probleem gaat worden. In beleidstermen vertaald betekent dit dat bevordering van de arbeidsmobiliteit (beroepswisseling, geografische verplaatsing) en beïnvloeding van de spreiding van de werkgelegenheid (afremming versus stimulering van vestigingen van bedrijven) belangrijke opgaven worden voor het arbeidsmarktbeleid.

Het is noodzakelijk te wijzen op de onhanteerbaarheid van het begrip *evenwicht* bij het formuleren van een probleemstelling voor het arbeidsmarktbeleid. Het is weliswaar gebruikelijk dit begrip toe te passen bij het analyseren van een markt, maar de zin daarvan ontbreekt bij het analyseren van de arbeidsmarkt. Op een goederenmarkt is er sprake van evenwicht wanneer bij een bepaalde prijs het aanbod gelijk is aan de vraag, volgens de klassieke economische benadering. Er is geen vraag meer van degenen die de prijs te hoog vonden en geen aanbod meer van degenen die prijs te laag vinden. Op de arbeidsmarkt kan nooit en te nimmer op deze wijze een evenwicht tot stand komen: de omvang van het arbeidsaanbod is vrijwel geheel door andere factoren dan de hoogte van het loon bepaald, met name door de omstandigheid dat de meeste werknemers geen keus hebben tussen werken en niet werken; ook de omvang van de arbeidsvraag kan niet altijd reageren op de hoogte van het loon, maar is juist meestal bepaald door de afzetmogelijkheden van het bedrijf. Het centrale probleem van de arbeidsmarkt is dus niet het vinden van evenwicht, maar het bieden van een passende arbeidsplaats aan allen die aan het arbeidsproces willen (moeten, kunnen) deelnemen en tegelijkertijd het voorzien in alle behoeften aan personeel van de diverse arbeidsorganisaties.

Men spreekt in dit verband wel over *wederzijdse aanpassing van vraag en aanbod*, wat al een betere term is dan het zoeken naar evenwicht. Ook bij

het gebruik van die term moet echter worden bedacht, dat het niet onbeperkt mogelijk is of mag zijn het aanbod aan de vraag aan te passen. Al heel bezwaarlijk is het vervorderen van de uittreding of het tegengaan van de toetreding van mensen die graag aan het arbeidsleven willen deelnemen.

Het is ook niet eenvoudig het omgekeerde te doen: de aanpassing van de vraag aan het aanbod, omdat de voortbrenging van goederen en diensten niet met meer of minder werknemers kan geschieden dan nodig zijn om aan de vraag naar consumptie- of investeringsbijdragen te voldoen. De komende tijd zal een volledige inventarisatie moeten plaatsvinden van alle factoren die inwerken op de omvang, samenstelling en ontwikkeling van enerzijds de vraag en anderzijds het aanbod alsmede een analyse van de mogelijkheden tot beïnvloeding van factoren die de relatie tussen de vraag en het aanbod direct of indirect bepalen.

Een belangwekkende vraag is of het oplossen van het vraagstuk van 'evenwicht' of 'wederzijdse aanpassing' een puur technisch vraagstuk is of dat bepaalde *waarden* of principiële uitgangspunten medebepalend, zoal niet doorslaggevend, zijn voor de keuze uit alternatieve oplossingen, eventueel ongeacht verschil in moeilijkheidsgraad of te maken kosten. Dit hangt in sterke mate samen met de wijze waarop men zaken als het hebben van werk, het verrichten van zinvol werk, het volgen van een loopbaan naar eigen wens, het gevolg geven aan eigen voorkeuren en het beschikken over ruimte voor het nemen van zelfstandige keuzebeslissingen waardeert en afweegt tegen zaken als een economisch optimale personeelsformatie, gestadige groei van de produktiviteit, continuïteit van bepaalde bedrijven, beperkte loonstijging, een gunstige concurrentieverhouding met andere bedrijven en andere bedrijfsbelangen respectievelijk tegen een groeiende nationale produktie en een bevredigende voorziening in zeer gevarieerde behoeften aan goederen en diensten. Dit betekent dat een waardering van de drie genoemde functies van de arbeidsmarkt — verdeling, recrutering en allocatie — richting zal moeten geven aan de probleemstelling, dat waar mogelijk, getracht moet worden aan te geven hoe de arbeidsmarkt in de bedoelde driedelige zin behoort te functioneren en dat waar nodig, uit

een vergelijking en afweging van belangen een zekere hiërarchie van problemen naar een keuze uit beleidsvarianten moet verwijzen.

Een bevredigende probleemstelling is slechts te bereiken door het accent te leggen op *de betekenis van de arbeidsmarkt voor de werknemer*, daar deze over het algemeen geen keuze heeft tussen werken en niet werken en voor de ontplooiing van zijn persoonlijkheid in belangrijke mate op deelneming aan het arbeidsleven is aangewezen. De economische positie van de werknemer wordt gekenmerkt door een duurzame afhankelijkheid van de arbeidsmarkt: hij is afhankelijk van inkomen uit arbeid voor het onderhoud van zichzelf en zijn gezin, waarbij niet alleen het naakte bestaan op het spel staat, maar ook het handhaven van de eenmaal bereikte levensstandaard (Ter Hoeven,⁸ 1969). Alleen in geval van onvrijwillig niet deelnemen, zoals bij het optreden van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, heeft hij via een stelsel van sociale voorzieningen recht op inkomen uit andere bron. Arbeidsdeelneming is dus in feite *imperatieve participatie*; slechts voor bepaalde groeperingen, waarvan de samenleving vindt dat zij niet behoeven te werken, zoals gehuwde vrouwen en bejaarden, bestaat participatie in het arbeidsleven dikwijls uit vrijwillige deelneming.

Niet alleen voor de toekenning van inkomensaanpakken, maar in veel ruimere zin is de arbeidsmarkt te beschouwen als een *verdelingsmechanisme*. De arbeidsmarkt is in de huidige samenleving een van de belangrijkste mechanismen voor de toewijzing van sociale posities en daardoor een van de belangrijkste determinanten voor de structurering van de maatschappelijke verdelingssituatie, met name ten aanzien van verdelingsobjecten als inkomen, bestaanszekerheid, beroepsprestige en carrièremogelijkheden. In een samenleving die structureel een belangrijke plaats en cultureel een belangrijke waarde aan de arbeid toekent is deelneming aan het arbeidsproces een voorwaarde om naar eigen besef en in de ogen van anderen tot een volwaardig lid van de samenleving uit te groeien.

De gedwongen arbeidsdeelneming maakt dat de werknemer over een zwakke ruilpositie beschikt, weinig macht heeft en ook weinig weerstand kan bieden tegen de macht van de werkgever, indien hij individueel met de werkgever tot het vaststellen van ruilcondities moet proberen te komen en de

werkgever keuze kan maken uit een ruim arbeidsaanbod. In de regel echter zijn de ruilcondities (arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, enzovoort) door collectieve onderhandelingen en sociale wetgeving gefixeerd en dus niet uitsluitend, zelfs niet hoofdzakelijk afhankelijk van de toevallige vraag- en aanbodverhoudingen. De toegang van alle werkzoekenden tot het arbeidsbestel is echter afhankelijk van de stand en de structuur van de werkgelegenheid. *Volledige werkgelegenheid* is de voorwaarde waaronder de werknemer in staat is zijn voorkeuren te realiseren, zowel op de arbeidsmarkt als in het bedrijf (Van Berkel⁹, 1965). Voor het stellen van voldoende aanbodsmacht van de werknemer tegenover de vraagmacht van de werkgever is een hoge graad en voldoende spreiding van werkgelegenheid een belangrijk probleem en tegelijkertijd een belangrijk doel voor het arbeidsmarktbeleid.

Naarmate het werkloosheidsvraagstuk aan belangrijkheid verliest en dus werk voor allen, ongeacht de soort werk, niet langer het centrale probleem is kan dit worden vervangen door het probleem van *werk naar wens*, dus werk overeenkomstig de aspiraties van de werknemers. De mensen ontwikkelen hun aspiraties op grond van sociale vergelij-

G. J. Kruijer **Suriname, neokolonie** **in rijkverband**

309 blz f 19,50
uitgave van Boom

In de volgende hoofdstukken: (1) welvaart naast armoede, (2) het economische systeem, (3) het politieke leven, (4) het culturele systeem, (5) het organisatieleven, (6) de sociale structuur, (7) ontwikkelingsstrategie — beschrijft Kruijer een welvaart-naast-armoede samenleving, die voor het dilemma staat te evolueren naar een (neokoloniale) kapitalistische welvaartsstaat of naar een socialistische maatschappij. De jongste verkiezingen in Suriname bevestigen deze visie op Surinames ontwikkelingsproblemen.

kingsprocessen; op deze wijze ontstaat ten aanzien van elke behoefte een continuüm van standaarden met een minimumpunt dat ongeveer gelijk ligt aan de positie die men inneemt aan het begin van zijn loopbaan en een maximum dat bepaald wordt door verwachtingen met betrekking tot toekomstige posities (De Sitter,¹⁰ 1968). In dit kader is versterkte aandacht nodig voor deelnemings- en carrièremogelijkheden voor aanbodcategorieën met extra belemmeringen op de arbeidsmarkt. Het betreft hier sterk uiteenlopende groeperingen als vrouwen, gehandicapten, ongeschoolden, oudere werknemers en 'gastarbeiders' die — sterk generaliserend gesproken — met elkaar gemeen hebben dat ze in verschillende opzichten worden gediscrimineerd: ze zijn slechts in aanvullende zin arbeidskrachten, ze worden voor de slechtste of minst betaalde arbeidstaken ingeschakeld, ze worden achtergesteld bij andere groeperingen met gelijkwaardige capaciteiten en ambities, ze hebben minder zekerheden en beschikken niet over opklimmingsmogelijkheden. Hieruit volgt dat de arbeidsmarkt ook te maken heeft met het vraagstuk van *sociale ongelijkheid en emancipatie*.

Onder invloed van het streven naar economische expansie is nogal de nadruk gelegd op de recrutingsfunctie, in casu het voorzien in de personeelsbehoeften van de expanderende bedrijven, en op de allocatiefunctie, nogal toegespitst op het efficiënt benutten van het arbeidspotentieel met het oog op een snelle groei van het nationale produkt. Deze accentuering leek gerechtvaardigd, omdat de economische expansie geruime tijd gepaard is gegaan met een toestand van volledige werkgelegenheid. De laatste jaren is echter discutabel geworden of het gevoerde beleid ook ten goede komt aan de deelnemings- en carrièremogelijkheden van de werknemers of dat het accent op de verdelingsfunctie van de arbeidsmarkt behoort te liggen. De situatie van achterstelling waarin verscheidene werknemers en zoekenden verkeren, voeren tot de conclusie dat deze accentverschuiving inderdaad gewenst is.

Het arbeidsmarktbeleid

In het beleidsproces komt men van waarneming en beoordeling van de situatie waarin het beleidsobject verkeert via het formuleren van een goede probleemstelling tot het formuleren van doeleinden,

het opstellen van plannen en programma's. De vraag is dus aan de orde: met welke oogmerken en op welke wijze tracht de overheid de arbeidsmarkt te beïnvloeden?

Er is reeds op gewezen dat arbeidsmarktbeleid een *betrekkelijk nieuw beleid* is. De overheid heeft de onevenwichtigheden of onaangepastheden op de arbeidsmarkt aanvankelijk als een gegeven beschouwd. Zowel principiële opvattingen over de functie van de staat als economische inzichten in het verloop van het economisch proces stonden aan ingrijpen in het marktgebeuren of in de vragen aanbodfactoren in de weg. Na het tot ontwikkeling komen van allerlei arbeidsbeschermende maatregelen wilde de overheid — mede op aandrang van de vakbeweging — toch iets gaan doen aan de gevolgen van de werkloosheid en tenslotte ook proberen werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Pas later, na de Tweede Wereldoorlog, gingen de gedachten uit naar het bevorderen van werkgelegenheid in volle omvang en tenslotte naar een breder, veelzijdiger arbeidsmarktbeleid.

In dit verband moet herinnerd worden aan de revolutie in het economisch denken, die de geschriften van Keynes teweegbrachten: Keynes stelde dat volledige werkgelegenheid in het kapitalistische stelsel in stand gehouden kon worden, onder de voorwaarde dat de budgettaire en monetaire politiek op dat doel zouden worden gericht en dat de regering bereid zou zijn zowel de particuliere als de openbare investeringen op het peil te houden dat nodig was om de beschikbare arbeiders werkgelegenheid te bieden (Cole,¹¹ 1960).

Het werkgelegenheidsbeleid is verruimd tot arbeidsmarktbeleid door het op consistente wijze samen te voegen met een geleidelijk aan tot arbeidsvoorzieningsbeleid uitgroeide arbeidsbemiddeling. Terwijl het werkgelegenheidsbeleid zich richtte op de vraagzijde (het beschikbaar komen van arbeidsplaatsen) en het arbeidsvoorzieningsbeleid op de aanbodzijde (het beschikbaar komen van werknemers), beoogt het arbeidsmarktbeleid zowel de vraagkant als de aanbodkant te beïnvloeden en wel door werkgelegenheid en beroepsbevolking op elkaar af te stemmen. In feite is de verruiming vooral ontstaan onder de druk van de *groeibehoeftes aan werknemers* als gevolg van de expansie van de bedrijvigheid in de industrie en naderhand ook in de dienstensector. Onder invloed van de zo-

genaamde 'gespannen arbeidsmarkt' en de daarbij behorende recruiteringsmoeilijkheden van de ondernemingen in verscheidene expansieve bedrijfstakken en regio's verschoof de interesse zelfs van bevordering van volledige werkgelegenheid naar vergroting van het aanbod en de mobiliteit van werknemers, overigens in de veronderstelling dat de werkgelegenheid hiermede impliciet gediend zou zijn. De gezamenlijke wens van overheid en ondernemers op zo hoog mogelijk peil te kunnen blijven produceren, was daarbij de leidende gedachte.

Deze gedachte is nogal beïnvloed door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Deze organisatie heeft zich onder meer tot taak gesteld in de periode 1960—1970 een economische groei van 50 % te realiseren. Volgens de afspraak tussen de aangesloten landen moesten alle activiteiten, waaronder verbetering van onderwijs en opleiding en de verhoging van de produktiviteit van de werknemers, op dit centrale doel worden afgestemd. De OESO heeft ook een oordeel uitgesproken over het arbeidsmarktbeleid van de aangesloten landen. Als doel ziet zij het voorkomen of corrigeren van fricties op de arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktpotentieel moet daarvoor zoveel mogelijk worden aangepast, zowel kwalitatief als kwantitatief. Een dergelijk beleid acht zij alleen mogelijk, indien doelbewust wordt ingegrepen in de factoren die de vraag naar en het aanbod van arbeid bepalen. De OESO ziet het moderne arbeidsmarktbeleid wel als een uitvloeisel van het werkgelegenheidsbeleid, maar acht het accent te zijn verlegd van het handhaven van volledige werkgelegenheid naar het bevorderen van *economische groei* (OESO,¹² 1967).

De Sociaal-Economische Raad heeft zich eigenlijk hierbij aangesloten door te stellen dat het arbeidsmarktbeleid zich binnen de vijf doeleinden van het sociaal-economisch beleid in het bijzonder richt op het bereiken van een optimale economische groei door een zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod in de diverse sectoren van de arbeidsmarkt. De SER wilde hiermee aangeven dat de beschikbare arbeidskrachten kwantitatief en kwalitatief zo volledig mogelijk moeten worden benut, teneinde een optimaal produkt per hoofd van de bevolking te bereiken (SER,¹³ 1968).

Met de vijf doeleinden van het sociaal-economisch beleid zijn bedoeld: optimale economische groei,

volledige werkgelegenheid, stabiel prijspeil, evenwichtige betalingsbalans en rechtvaardige inkomensverdeling. In feite zijn dit uitsluitend of overwegend economische doeleinden, zodat de vraag zich opdringt: waarom heeft de SER niet tevens sociale doeleinden geformuleerd? De huidige doelformulering is ontoereikend om aan te geven waardoor de SER zich laat leiden bij zijn beoordelende en adviserende arbeid met betrekking tot vraagstukken als de medezeggenschap van de werknemers in het bestuur van de onderneming, het verbod van nachtarbeid of het ontslag van vrouwen bij huwelijk en zwangerschap. Ook in sommige adviezen over vraagstukken van arbeidsmarktbeleid heeft de SER trouwens niet alleen vanuit de genoemde economische doeleinden kunnen en willen oordelen en raadgeven. De consequentie is dat in de doelformulering voor het sociaal-economisch beleid ook doeleinden worden opgenomen die betrekking hebben op de condities waaronder mensen deelnemen aan het sociaal-economisch leven.

Voor de *prioriteit van de economische groei* in het sociaal-economisch beleid zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zoals: een wijd verbreid geloof in de betekenis van welvaartsverhoging voor het welzijn van de gehele bevolking; de opvatting dat welvaartsverhoging een voorwaarde is voor het verwezenlijken van andere doeleinden; de dominantie van het denken in termen van materieel welzijn boven het denken in termen van immaterieel welzijn; de sterke neiging 'het sociale' beperkt te interpreteren in termen van inkomensverdeling en de mogelijkheid daarvan afhankelijk te stellen van de welvaartsgroei; het ontbreken van een interdisciplinair systeemanalytisch denken over de volkshuishouding als maatschappelijk subsysteem en een daaruit afgeleid consistent referentiekader voor het beleid met betrekking tot dit subsysteem; het belang van de ondernemers bij een voortgaande economische groei en de macht die zij bezitten om te beslissen over de doeleinden en middelen van de produktie.

Verschiedende economen, sociologen, sociaal-filosofen en andere wetenschapsbeoefenaren hebben de overheersing van de groeimanie of -ideologie ter discussie gesteld en argumenten aangedragen voor relativisering van de waarde van een zo groot mogelijke hoeveelheid goederen (onder anderen: Gal-

braith,¹⁴ 1958; Marcuse,¹⁵ 1964; Mishan,¹⁶ 1968; Hueting,^{17 18} 1970; Van Zuthem,^{19 20} 1969 en 1971; Goudzwaard,²¹ 1971; Kraemer,²² 1972). Er groeit de laatste tijd, mede onder invloed van de milieuproblematiek, bij velen een besef dat produktievermeerdering niet per definitie identiek is met welvaartsverhoging en dat dit laatste niet onder alle omstandigheden een verhoging van het welzijnsniveau meebrengt.

In het arbeidsmarktbeleid behoort niet het bevorderen van economische groei het uiteindelijke doel te zijn, maar dienen doeleinden die te maken hebben met de verdelingspositie van de deelnemers aan het arbeidsproces centraal te staan, al kan daarbij tevens worden gestreefd naar een zinvol gebruik van de menselijke vermogens voor een werkelijke welvaartsverbetering in Nederland en in de verdere wereld. Dit wil zeggen dat het beleid de toegang (terugkeer) tot het arbeidsproces moet verruimen, mogelijkheden moet bieden tot het volgen van een loopbaan overeenkomstig eigen bekwaamheden en voorkeuren, verschillende aanbodcategorieën gelijke kansen en aanspraken moet geven en de ruilpositie van de werknemers tegenover de ondernemingen moet versterken. Het enig bruikbare model voor het voeren van arbeidsmarktbeleid is niet een groeimodel, maar een *verdelingsmodel*: een beleidsmodel dat de arbeidsmarkt primair als een verdelingsmechanisme ziet en uitgaat van percepties en concepties waarin vraagstukken van werkgelegenheid, arbeidsparticipatie, carrièremogelijkheden en alle andere arbeidsmarkt-vraagstukken als verdelingsvraagstukken worden geïnterpreteerd. Onder die conditie is bijvoorbeeld bevordering van de toetreding van gehuwde vrouwen of bevordering van de arbeidsmobiliteit niet een beleidsactiviteit die wordt ontplooid indien en voor zover daardoor in het belang van expansie nastrevende ondernemingen een vollediger en efficiënter gebruik van de beschikbare arbeidskracht kan worden gemaakt, maar een doelbewust stelsel maatregelen om mensen reële mogelijkheden te bieden wanneer zij met hun oogmerken en op hun wijze door het innemen van een arbeidsplaats of door het veranderen van werk op zinvolle manier aan het maatschappelijk leven willen deelnemen.

Het is primair de taak van de overheid, maar daarna toch ook van maatschappelijke adviesorganen,

belangenorganisaties en sociaal-wetenschappelijke beleidsonderzoekers voor de ontwikkeling van een dergelijk op een verdelingsmodel gefundeerde probleem- en doelformulering te zorgen. De vraag is echter hoe groot de macht van de overheid is om de arbeidsmarkt vanuit een dergelijk model en een dergelijke beleidsopstelling te beheersen. In Nederland is, evenals in andere westerse industrielanden, een duidelijke relatie tussen staat en economisch leven aanwijsbaar, maar er is allerm minst sprake van een planeconomie. Men zou hier de term *begeleide economie* kunnen invoeren: de overheid tracht het economisch proces en de sociale betrekkingen in het economisch leven te beïnvloeden, bij te sturen, maar geeft niet over de gehele linie leiding; er is een voorkeur voor overreding van de deelnemers aan het economisch verkeer met aanbevelingen, premies of zachte dwang boven het toepassen van geboden, verboden en vergunningen; overheidsingrijpen vindt plaats wanneer zelfstandig optreden van de deelnemers aan het economisch verkeer tot ongelukken zou leiden.

In deze constellatie is de ondernemingsgewijze produktie, zij het met meer beperkingen dan in de vroegere situatie van de vrije economie, nog een belangrijk sociaal-cultureel en sociaal-structureel gegeven. Dit dwingt het arbeidsmarktbeleid tot op zekere hoogte tot afstemmen op de autonoom genomen en nog te nemen beslissingen van de managers en technocraten die in de huidige fase van het kapitalisme de zeggenschap over de produktiemiddelen hebben. Een naar rechtvaardige verdeling van kansen en aanspraken strevend arbeidsmarktbeleid zal echter invloed moeten krijgen op de beslissingen die de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt bepalen en gevolgen hebben voor de deelnemings- en carrièremogelijkheden van de werknemers. Dit betekent dat de ondernemers niet langer een schier onbeperkte beslissingsmacht mogen hebben ten aanzien van uitbreiding of inkrimping van hun personeelsbestand, verplaatsing van het bedrijf of andere organisatorische wijzigingen met consequenties voor de werkgelegenheid in een gebied of bedrijfstak.

Hierbij komt de vraag naar voren welke mogelijkheden in de huidige economische en politieke orde aanwezig zijn om tot een evenwichtige belangenafweging en vervolgens tot een zodanige democratisering van de economische beschikkingsmacht te

komen, dat aan de postulaten van volledige werkgelegenheid, ruime arbeidskeuze, carrièremogelijkheden, zinvol gebruik van menselijke vermogens en sociale gelijkheid recht kan worden gedaan. Dit vergt een analyse van de institutioneel-organisatorische context van het arbeidsmarktbeleid (waaronder de verzorgingsstaat, de techno-kapitalistische economische orde, het specifieke beleidssysteem voor het arbeidsmarktbeleid en het systeem van 'labor relations'), die een plaats verdient in een afzonderlijk opstel. Daarop vooruitlopend moge de stelling worden geponeerd, dat op dit ogenblik de institutionele en organisatorische voorwaarden in onvoldoende mate zijn vervuld om tot een volledige en zorgvuldige afweging van belangen te komen en vervolgens de vereiste maatregelen te nemen. De invloed van de overheid en de vakbeweging zijn betrekkelijk groot ten aanzien van de ruilcondities (arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, sociale verzekering e.d.) op de arbeidsmarkt, maar tamelijk gering ten aanzien van factoren die de werkgelegenheid en de arbeidskeuze bepalen. Overheid en vakbeweging kunnen eigenlijk niet veel meer doen dan reageren op ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, die zich ten dele autonoom en ten dele als resultaten van de beschikkingsmacht van ondernemers voltrekken.

Impliciet is hiermede gesteld dat het instrumentarium van het arbeidsmarktbeleid, het mogelijk en feitelijk gebruik van beschikbare middelen, ontoereikend is om de arbeidsmarkt als verdelingsmechanisme optimaal te laten functioneren. De keuze van maatregelen is gebonden aan het arsenaal van middelen, dat het geldende politieke en economische stelsel beschikbaar stelt. Deze middelen zijn vooral gericht op de aanpassing van het aanbod van werknemers aan de vraag van de werkgevers, met andere woorden op de voorziening in de behoeften van bedrijven aan personeel, veel minder op de aanpassing van de vraag aan het aanbod. Weliswaar tracht het arbeidsvoorzieningsbeleid door middel van marktinformatie, beroepenvoorlichting, beroepskeuzeadviesing e.d. werkzoekenden een aantal mogelijkheden te laten zien, maar het moet zich daarbij sterk laten leiden door de aard, spreiding en structuur van de plaatsingsmogelijkheden, zoals die door de organisatorische en marktbeslissingen van werkgevers zijn bepaald. Nog sterker

komt dit tot uitdrukking in andere onderdelen van dit arbeidsvoorzieningsbeleid, namelijk de arbeidsbemiddeling en de scholing, waarbij de behoeften en de voorkeuren van de werkgevers in hoge mate bepalend zijn. Dit wordt onder meer zichtbaar in het feit dat het arbeidsvoorzieningsbeleid er niet in slaagt aanbodcategorieën met een zwakke arbeidsmarktpositie, zoals oudere werknemers, vrouwen, meisjes en gehandicapten, gelijke kansen en aanspraken op een bevredigende arbeidsplaats en loopbaan te geven en vrijwel machteloos staat tegenover een groot aantal zogenaamd moeilijk plaatsbare werklozen en tenslotte ook geen verweer heeft tegen massale ontslagen.

Het werkgelegenheidsbeleid is nog steeds een conjunctureel beleid, een nog nauwelijks gemoderniseerde openbare-werkenpolitiek, waarmee men een gering gedeelte van de werklozen tijdelijk bij het aanleggen van zwembaden e.d., een bezigheid kan verschaffen, maar onvoldoende tegemoet komt aan het vraagstuk van het toenemend aantal uitgeschakelde werknemers als gevolg van structurele wijzigingen in de werkgelegenheid. Mogelijkheden tot het tegengaan of temporiseren van bedrijfssluitingen, fusies e.d. hebben tot nu toe geen plaats in het werkgelegenheidsbeleid gekregen. Een evenwichtige spreiding van bedrijven over het land wordt slechts bevorderd door middel van vestigingspremies en andere faciliteiten, niet door een stelsel van vergunningen en verboden: het wetsontwerp selectieve investeringsregeling is onlangs op krachtig verzet bij de werkgeversorganisaties en grote ondernemingen alsmede bij de rechtse politieke partijen gestuit. De nieuwe wet zal slechts met grote voorzichtigheid door de overheid gehanteerd kunnen worden; onder deze omstandigheden kan voor de werkloosheidsgebieden in Nederland geen afdoende oplossing worden geboden. Zolang de invloed op ondernemersbeslissingen met gevolgen voor de werkgelegenheid en de arbeidskeuze- en carrièremogelijkheden voor werkenden en werkzoekenden niet is vergroot, zowel bij de overheid als bij de vakbeweging, zal het arbeidsmarktbeleid een aanpassings- en correctiebeleid zijn. Het zal de omvang en structuur van het arbeidsaanbod door middel van voorlichting en scholing moeten afstemmen op de structuur en spreiding van de bedrijvigheid, de overgang van werknemers naar een ander beroep en hun verhuizing naar een

andere streek moeten stimuleren, ondernemers premies en subsidies moeten geven als zij bereid zijn hun vraag naar personeel af te stemmen op het aanbod, moeten berusten in de vervanging van Nederlanders door buitenlanders, de consequenties van bedrijfssluitingen moeten opvangen, discriminaties tussen mannen en vrouwen terzake van carrièremogelijkheden gelaten moeten accepteren. Pas onder de voorwaarde van een democratisering van de economische macht kan een arbeidsmarktbeleid tot ontplooiing komen, dat de samenstelling en spreiding van de werkgelegenheid beïnvloedt om de beroepsbevolking in alle delen van het land voldoende arbeidsplaatsen te bieden, dat de keuzemogelijkheden voor zoveel mogelijk werknemers verruimt, dat massale ontslagen beperkt en reguleert, dat de emancipatie van de vrouw in het arbeidsproces reële kansen geeft.

In feite bestaat het arbeidsmarktbeleid nog uit noodverbanden en is het nog fragmentarisch van aard. In het aangezicht van de komende technische en economische ontwikkeling zal dit beleid zich moeten ontfouwen als een consistent geheel van structuurpolitieke maatregelen, dat recht kan doen aan de beginselen van werk voor allen en werk naar wens, overeenkomstig de mogelijkheden en aspiraties van alle groeperingen die op enigelei wijze deel wil nemen aan het arbeidsbestel.

Noten

¹ L. G. Reynolds, *The Structure of Labor Markets*, New York 1951, blz. 240-248.

² J. G. Lulofs, *De Amerikaanse arbeidsmarkt*, Meppel 1960, blz. 8-11.

³ P. van Berkel, *Spanningen op de arbeidsmarkt*, Meppel 1965, blz. 25.

⁴ E. Kröller, *Der amerikanische Arbeitsmarkt*, Berlin 1955.

⁵ H. S. Parnes, *Research on Labour Mobility*, New York 1954.

⁶ L. G. Reynolds, t.a.p.

⁷ P. van Berkel, t.a.p.

⁸ P. J. A. ter Hoeven, *Arbeiders tussen welvaart en onvrede*, Alphen aan den Rijn 1969, blz. 141-143, 273-274.

⁹ P. van Berkel, t.a.p., blz. 42.

¹⁰ L. U. de Sitter, De maatschappelijke betekenis van de arbeidsvoldoening, in: J. Berting en L. U. de Sitter (red.), *Arbeidsvoldoening en arbeidsbeleid*, Utrecht-Antwerpen 1968, blz. 181.

¹¹ C. D. Cole, *Introduction to Economic History 1750-1950*, Londen 1960, blz. 151-152, 174-175.

¹² Organization for Economic Cooperation and Development, *Man Power and Social Policy in the Netherlands*, Parijs 1967.

¹³ Sociaal-Economische Raad, Advies over het arbeidsmarktbeleid, 's-Gravenhage 1968.

¹⁴ J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, Hammond-worth-Middlesex 1958.

¹⁵ H. Marcuse, *One Dimensional Man*, Boston 1964.

¹⁶ E. J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*, Londen 1968.

¹⁷ R. Hueting, Moet de natuur worden gekwantificeerd?, *Economisch-Statistische Berichten* 2730 (1970).

¹⁸ R. Hueting, De nieuwe schaarste is keihard, *Economisch-Statistische Berichten* 2740, (1970)

¹⁹ H. J. van Zuthem, *De geloofwaardigheid van onze economische orde*, Kampen 1969.

²⁰ H. J. van Zuthem, Sociologie en studie van de economische orde, *Economisch-Statistische Berichten* 2795 (1971).

²¹ B. Goudzwaard, *De ongeprijsde schaarste*, 1971.

²² P. Kraemer, Het primaat van de politiek in de economische discussies, *Economisch-Statistische Berichten* 2799 (1972).