

Naar aanleiding van de tweede werkgelegenheidsnota

W. Albeda

Werkgelegenheidsbeleid kan men zich op een vijftal niveau's voorstellen:

1 — Een globaal en intensief beleid gericht op het stimuleren van de economische ontwikkeling. Zo'n beleid kan een structurele component hebben: verbetering van het economische klimaat, het verwijderen van hinderpalen voor bedrijfsvestiging en uitbreiding, het wegnemen van onzekerheden die het investeren tot een hachelijke zaak maken, kortom het scheppen van een vriendelijk klimaat voor de onderneming op een langere termijn.

Het heeft in de tweede plaats een conjuncturele component: het stimuleren van de vraag, het verlagen van belastingen die op het bedrijfsleven drukken, het steunen van bedrijven in nood, het stimuleren van nieuwe vestigingen of het zonodig van overheidswege vestigen van nieuwe bedrijven.

2 — Een beleid, meer direct een specifiek gericht op het creëren van werkgelegenheid in bepaalde sectoren of in bepaalde regio's. Zolang de werkloosheid niet oploopt tot zeer hoge percentages (8 of 10 %) is ze niet globaal gespreid over alle bedrijfstakken en regio's. Sommige bedrijfstakken (bouw) worden harder getroffen dan andere. Sommige regio's zien reeds bij bescheiden landelijke werkloosheidscijfers hun werkloosheidspercentages oplopen tot rond 10 %.

3 — Een beleid gericht op specifieke groepen werklozen. Schoolverlaters op elk niveau worden zeer snel getroffen door werkloosheid. Vrouwen en oudere werknemers zijn meer kwetsbaar dan jongeren. Langdurige werkloosheid leidt tot het immobiliseren van sommige categorieën (bewoners van oude wijken, die in een arbeidsvijandig milieu leven en snel de moed opgeven dat er werk te vinden is).

4 — Een beleid gericht op het bevorderen van de mobiliteit. Naast werkloosheid komen tekorten aan arbeidskrachten voor. De bereidheid tot omscholing en de mogelijkheden voor omscholing kunnen worden bevorderd. De informatie over beschikbare banen moet agressief zijn en doordringen, ook daár waar geen kranten gelezen worden. De sociale wetgeving bevordert niet altijd mobiliteit. Kritische doorlichting daarvan is voortdurend nodig.

5 — Een beleid gericht op het verlagen van de participatiegraad der beroepsbevolking kan ertoe leiden, dat werkloosheid vervangen wordt door vervroegde pensionering of verlate entree op de arbeidsmarkt.

De omvang van de huidige werkloosheid wordt bepaald door de wereldconjunctuur. Toch heeft ieder ontslag een specifieke oorzaak, die niet persé met die conjunctuur hoeft samen te hangen. Er worden immers in een expanderende economie dagelijks arbeidsplaatsen opgeheven, zonder dat dit tot werkloosheid leidt. Juist door die expansie komen er ook dagelijks nieuwe arbeidsplaatsen beschikbaar. De wereldconjunctuur leidt tot een zekere economische stagnatie, waardoor het eerste verschijnsel (de verdwijnende arbeidsplaatsen) zich in versterkte mate voordoet, terwijl het tweede (de nieuwe arbeidsplaatsen) snel afneemt. De bouw-nijverheid heeft werkloosheid doordat en de investeringen teruglopen en de bedrijfstak structureel te groot geworden is, nu de woningnood verdwijnt en de bevolkingsgroei afneemt. De staalproductie stagneert, doordat de automobiellindustrie te lijden heeft van de energiecrisis. De broodfabricage lijdt onder een te grote capaciteit. Zo zijn er een menigte van individuele gevallen, die weinig samenhang vertonen, die er grotendeels ook wel geweest zouden zijn zonder de inzinking van de wereldconjunctuur, maar waarvan de gevolgen dan snel zouden worden opgevangen door expansie elders.

Arbeidsplaatsen creëren

Nederland is een klein land. Onze invloed op de wereldconjunctuur is per definitie gering en ons vermogen om door expansieve impulsen van eigen bodem de stagnatie te doorbreken is gering. De indrukwekkende som van geld, die de eerste en de tweede werkgelegenheidsnota toezeggen voor de werkgelegenheid, zal ons geen volledige werkge-

Prof. dr. W. Albeda (1925) is rector van de Stichting Bedrijfskunde te Rotterdam. Publicaties: *De rol van de vakbeweging* (diss. 1957), *Vakbeweging en maatschappij* (1960); *Bezitsvorming* (1963); *Inkomen* (met de Galan, 1969); *Vakbeweging en onderneming* (1971); *Sociaal-economisch beleid en maatschappij* (1971) en *Vakbeweging en maatschappijstructuur* (1972).

Adres: Jan van Ghestellaan 25, Rotterdam

legenheid brengen. Daardoor moet het voor de regering een uiterst moeilijke zaak zijn geweest de verdeling van de gelden te bepalen over maatregelen van de vijf door mij genoemde categorieën. Forse algemene injecties geven tegengas tegen de deprimerende invloeden van buiten, maar dreigen te verstikken in het blijvend sombere klimaat. Gerichte bestedingen, subsidies aan zwakke bedrijven kunnen gemakkelijk neerkomen op het 'goed geld naar kwaad geld gooien'. Directe investeringen in de infrastructuur, zoals de Hembrugtunnel, verschaffen direct werkgelegenheid, maar blijken een zeer grote uitgave per manjaar met zich te brengen. Achteraf is er dan uiteraard de blijvende infrastructurele verbetering. In onze zwakke regio's van Noord, Oost en Zuid-Nederland kan men zien hoe gebieden, die lang geplaagd zijn door werkloosheid een fraaie infrastructuur opbouwen van zwembaden, schouwburgen, sportzaken, wegen en wat niet al, die tezamen echter niet de stagnatie der regio doorbreken kunnen. Zodra de nationale conjunctuur iets inzakt, blijken deze gebieden weer hoge werkloosheidscijfers te hebben. Alleen levenskrachtige ondernemingen met een zekere resistentie tegen de conjunctuur kunnen hieraan iets doen. De overheidsdiensten die naar de regio's worden overgeplaatst voldoen aan deze eis. Wil men, bij weigering van de particuliere ondernemer om in deze regio's te gaan investeren, overheidsbedrijven vestigen, dan kan dat slechts op één voorwaarde, nl. dat die bedrijven rendabel zullen blijken te zijn. Is dat het geval, dan rijst de vraag op grond van welk bijgeloof particulieren niet investeren willen. In vele gevallen zal blijken, dat particulieren niet voor niets aarzelen er in te stappen. Eigenlijk is er geen simpeler manier om arbeidsplaatsen te creëren, dan het subsidiëren van de zgn. niet-economische factor. Het lijkt mogelijk meer mensen in te schakelen in onderwijs, verpleging, kerkwerk etc. voor een fractie van de kosten die overheidsplaatsen in de industrie vragen.

Immobiliteit overwinnen

Anders dan men wel eens denkt, werkt werkloosheid niet mobiliserend. In vele gevallen kan men zelfs het omgekeerde constateren. Vooral ouderen en vrouwen, die vaak moeilijk weer aan de slag komen, geven de moed op en trekken zich terug uit het actieve zoeken naar een baan. Erger nog

wordt de situatie wanneer grote groepen, die in bepaalde ouders wijken bij elkaar wonen, deze ervaring opdoen. Jongeren groeien dan op in een arbeidsvijandig milieu, waarin werkloosheid normaal is, en de sociale bijstand bepalend wordt voor de leefwijze.

Werkloosheid krijgt in zulke gevallen duidelijk psycho-pathologische overtonen. Er is een zeer geconcentreerd en veelzijdig beleid nodig om deze sfeer te doorbreken. Economische ontwikkeling allèen helpt niet. Samenwerking van onderwijs, sociale diensten, G.A.B. en bedrijven is nodig om te voorzien in de arbeid, de arbeidsgeneigdheid weer op te wekken en de scholing te organiseren.

In andere gevallen is het voldoende te zorgen voor de beschikbaarheid van omscholing. In een moderne economie behoort omscholing een alternatief te zijn voor werkloosheid. Evenmin als passende arbeid moet men passende omscholing kunnen weigeren. In het algemeen is een beleid gericht op het bevorderen van mobiliteit een belangrijke zaak. Juist het vaak naast elkaar voorkomen van werkloosheid en tekorten aan arbeid (m.n. in de Randstad) duidt op gebrek aan informatie en mobiliteit in velerlei zin. Een mobiliteitsbeleid is dan ook een onmisbaar element van elk beleid gericht op het verminderen van werkloosheid.

De participatiegraad beïnvloeden

Voorzover men er niet in slaagt meer arbeidsplaatsen te creëren, en de mobiliteitsverorderende maatregelen onvoldoende soelaas geven, moet nagegaan worden in hoeverre het mogelijk is de last der werkloosheid te verlichten door maatregelen die erop neerkomen, dat de participatiegraad van de bevolking in het arbeidsleven wordt vermindert. Het is beter jongelui wat langer op school te houden, ouderen de kans te geven vroeger te pensioneren, dan vele tienduizenden die willen en kunnen werken te laten rondlopen. Juist omdat wij zo weinig invloed hebben op de wereldconjunctuur zou bij een langduriger depressie dit wel eens een belangrijke zaak kunnen worden. Bijvoorbeeld wanneer door een tragere groei (afgedwongen door grondstoffenschaarste of tengevolge van een milieugericht beleid) werkloosheid dreigt, is dit een weg die men zal moeten begaan. Volledige werkgelegenheid en volledige mobilisatie der beroepsbevolking zijn begrippen die passen bij maximale

economische groei. Niet bij selectieve groei. Wanneer men een werkgelegenheidsprogramma wil maken voor een land als Nederland, dan is de zaak een uitgewogen 'mix' te maken van de vijf genoemde beleidscategorieën. Het heeft niet zoveel zin alleen maar afzetimpulsen te geven, wanneer men weet dat die grotendeels weglekken naar het buitenland. Het creëren van arbeidsplaatsen via subsidies of overheidsinvesteringen is kostbaar en kan onvoldoende soelaas bieden. Het heeft geen zin aan deze beide zaken zeer veel geld te besteden, wanneer men niet tevens het ondernemingsklimaat, voorzover de overheid dat kan beïnvloeden, verbetert. Een regering, die de maatregelen hiertoe niet wil nemen op grond van dogmatiek is net zo schadelijk als een vakbeweging, die door een confrontatiebeleid het klimaat schaadt.

De eerste en de tweede nota

Uiteraard moet de tweede nota gezien worden in verband met de eerste. Het gehele pakket zou men moeten bezien om een totaalindruk te verkrijgen.

De eerste nota voorziet in een toeneming van het begrotingstekort met 2,6 miljard gulden, waarin een bedrag van 0,8 miljard gulden zit ten gunste van werkgelegenheidsprogramma's. Hieruit zou een netto beslag op arbeid resulteren van rond 23.000 man (zowel in de particuliere als in de overheidssector).

De overige maatregelen: 600 miljoen gulden, zijn als volgt verdeeld:

- 1 — herstructureringsmaatregelen 125 miljoen gulden (steun aan zwakke bedrijven, overheidsorders);
- 2 — persoonsgerichte arbeidsvoorzieningsmaatregelen 75 miljoen gulden (scholing, omscholing);
- 3 — aanvullende werkgelegenheid 400 miljoen gulden.

De tweede nota omvat een groot pakket van maatregelen gericht op het aanvatten van zowel de structurele als de conjuncturele werkloosheid. Alle door mij hierboven vermelde elementen zijn aanwezig:

- 1 — *Steun aan bedrijven*, waarbij naast specifieke steun aan zwakke bedrijven thans ook fiscale maatregelen worden voorgesteld voor bedrijven, die verlies lijden. Ook overheidsaankopen en ontwikkelingskredieten hebben deze meer algemene strekking.

- 2 — *Sector structuurbeleid en regionaal beleid*. Een groot aantal projecten is in voorbereiding, gericht op de versterking van hoogwaardige industrie en op herstructurering van bedrijfstakken. Voor zwakke regio's komt uitbreiding van bestaande investeringspremieregelingen en in sommige plaatsen (Twenthe, Nijmegen, Goes) een specifieke regeling.

- 3 — *Arbeidsmarktmaatregelen*: versterking van de bemiddeling, melding collectief ontslag, stimuleringsregelingen voor de tewerkstelling van bijzondere categorieën, verruiming van de omscholing, projecten met het oog op de kwaliteit van de arbeid.

- 4 — *Verdeling van de werkgelegenheid*. Een studie zal worden gevraagd over de mogelijkheid van vervroegde of flexibele pensionering. Invoering van deeltijdarbeid zal worden bevorderd. Invoering van de leerplicht voor 15-jarigen.

- 5 — *Een speciaal op de bouwnijverheid gericht programma*. Meer stimulansen voor de bouw van eigen woningen. Er komt sneller een wet op de stadsvernieuwing. Verder een verruiming van het financieel beleid der lagere publiekrechtelijke lichamen, opruiming van procedurele beperkingen voor het bouwen en een intensieve controle op beunhazerij.

- 6 — Een aantal maatregelen op langere termijn t.w. het (beroeps) onderwijs.

Via de tweede nota is een veelzijdig en compleet instrumentarium ingezet. De verzuchting van Den Uyl, dat er verder niets te vinden is, is wel begrijpelijk. Toch is er nogal wat kritiek losgekomen na de publicatie van de nota. Die kritiek is onder twee hoofdjes te brengen.

- (a) De nota doet niet genoeg voor de situatie in de bouwnijverheid. Het is voor mij de vraag of deze kritiek terecht is. De bouwnijverheid is in de afgelopen jaren structureel te groot geworden. Er lijkt mij weinig twijfel aan of enige afvloeiing van mensen uit deze bedrijfstak is onvermijdelijk. Deze bedrijfstak geheel 'volpompen' met opdrachten, lijkt onbetaalbaar en structureel ongewenst.

- (b) De nota vat de problematiek van het slechte ondernemingsklimaat niet aan. Dit klimaat wordt slechts gedeeltelijk door de regering bepaald. Als de Industriebond NVV het bedrijfsleven 'anders dan fijn' vindt, en daarnaar handelt (althans spreekt) dan bevordert dat het ondernemingskli-

maat niet. Waarschijnlijk kost het ons arbeidsplaatsen. Maar daaraan kan de overheid niet zo erg veel doen. (Ik wees reeds eerder, in de Eerste Kamer, op de noodzaak van een depolariserend beleid). Verder bevat de nota wel enkele elementen van het ondernemingsklimaat. De nota is niet onvriendelijk tegenover het bedrijfsleven. Er wordt echter niet gesproken over vennootschapsbelasting en Selectieve Investeringsregeling. Maar beide betreffen structurele zaken die men eigenlijk los van een bijzondere situatie zou moeten aanvatten.

Interessant is dat de nota zich duidelijk afzet tegen degenen die pleiten voor een nieuwe bezinning op de gehele problematiek van de volledige werkgelegenheid. De regering 'is ervan doordrongen dat vele doeleinden van het sociaal-economisch beleid om een herijking vragen. Ze onderkent de noodzaak van een spaarzaam gebruik van schaarse energie en grondstoffen, ze wenst economische groei kritisch te toetsen en de mogelijkheden van een betere verdeling van schaarse werkgelegenheid over hen die werken willen, ernstig te onderzoeken. De werkenden dragen verantwoordelijkheid voor het welzijn van de niet-werkenden en dienen daarom solidair te zijn'.

Verder lezen wij: 'Er zijn andere activiteiten die eenzelfde betekenis voor het individu kunnen hebben als betaalde arbeid en als een zinvolle bijdrage aan de samenleving beschouwd kunnen worden. Te denken valt aan diverse soorten vrijwilligersarbeid en vormen van vrijetijdsbesteding. In dit verband kan trouwens reeds geconstateerd worden, dat het verschil tussen deze vormen van arbeid en een groeiend deel van de beroepsarbeid in de dienstensector, i.c. welzijnssector geringer wordt. Er is stellig een ontwikkeling denkbaar, waarin de betekenis van de beroepsarbeid minder dominerend zal zijn dan thans nog het geval is. Daargelaten of deze ontwikkeling realiseerbaar is, kan dat nooit een argument zijn om thans een tekort aan werkgelegenheid te aanvaarden'.

Een paar alinea's verder: 'In verband met de werkgelegenheidsproblematiek zij opgemerkt dat bij een selectieve groei uitdrukkelijk een centrale betekenis dient te worden toegekend aan vraag en aanbod van arbeid naar kwantiteit en kwaliteit. De economie zal zo moeten worden gestuurd dat een evenwicht tussen vraag en aanbod van arbeid in kwantitatieve en kwalitatieve zin wordt bereikt.'

Het is duidelijk dat voor de regering volledige werkgelegenheid een hoge prioriteit behoudt.

Over de problematiek van de invloed der sociale verzekering op de arbeidsmobiliteit wordt door de nota weinig gezegd. Deze problematiek wordt gezien als een van intensieve bemiddeling en van 'goede persoonlijke begeleiding'. Wèl wordt gepleit voor het beperken van de mogelijkheid van beunhazerij. Bij veel werkloosheid in de bouwnijverheid een moeilijke zaak.

De beleving der werkloosheidssituatie heeft zich, aldus de nota, niet gewijzigd (met een streep onder 'niet'). Personen boven 50 en vooral boven 60 jaar denken het meest positief over werkloosheid; personen tussen 40 en 50 jaar het meest negatief. Jongeren ervaren doelloosheid relatief sterk, maar noemen ook meer voordelen. Ook op dit punt komt de nota niet toe aan de, naar mijn gevoel noodzakelijke, herbezinning op de handhaving van de norm van volledige werkgelegenheid. Maar misschien is deze zaak te fundamenteel om haar nu al in dit verband aan de orde te stellen.