
Arbeidsmarktbeleid: enkele trends en effecten*

J. A. M. Maarse

Sedert het begin van de jaren zeventig is de werkloosheid enorm toegenomen. Bedroeg de gemiddelde werkloosheid in 1970 nog 44.500 personen, in 1982 was dit aantal reeds tot 541.700 opgelopen. Vanaf 1980 nam de groei van de werkloosheid zelfs exponentiële vormen aan: in de periode 1980-1982 was er sprake van een verdubbeling. Hoe schrijnend de toestand thans is, blijkt ook uit de verhouding tussen openstaande vraag en aanbod. In 1970 kon elke werkloze in theorie uit 2,9 openstaande plaatsen kiezen, in 1982 waren er 46 werklozen voor één openstaande plaats! Deze cijfers tonen ondubbelzinnig aan, dat er thans zonder overdrijving van een nieuwe *werkloosheidscrisis* kan worden gesproken.

Deze werkloosheidscrisis heeft vanzelfsprekend grote gevolgen gehad voor de inhoud van het arbeidsmarktbeleid en de politieke omgeving waarin dit beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. In kort tijdsbestek groeide de bestrijding van de werkloosheid uit tot een van de belangrijkste onderwerpen op de politieke agenda¹. In deze bijdrage zullen wij trachten enkele ontwikkelingen te schetsen die zich onder invloed van de werkloosheidscrisis in het arbeidsmarktbeleid hebben voorgedaan. Daarbij zullen wij ons concentreren op de beleidsvoering van de rijksoverheid, in ons land de belangrijkste overheidsactor op het gebied van het arbeidsmarktbeleid. Tevens zal ook aandacht worden geschonken aan een aantal effecten van het arbeidsmarktbeleid².

Bij een analyse van de inhoud van het arbeidsmarktbeleid rijst onvermijdelijk de vraag naar de afbakening van dit beleid. Deze afbakening stuit echter op grote problemen. Arbeidsmarktbeleid, onderwijsbeleid, algemeen-economisch beleid en emancipatiebeleid, om maar eens wat beleidssectoren te noemen, zijn op diverse onderdelen zo nauw met elkaar verweven, dat elke poging tot een scherpe onderlinge afbakening bij voorbaat tot mislukken gedoemd is. Hier zal dan ook van een dergelijke poging worden afgezien. Wij hebben de stellige overtuiging, dat de door ons aan de orde gestelde onderwerpen door nagenoeg iedereen als een aspect van het arbeidsmarktbeleid worden beschouwd.

* Met dank aan drs. G. J. van 't Eind, drs. J. J. van Hoof en prof. dr. A. Hoogerwerf voor hun stimulerende kritiek.

1. De doeleinden van het arbeidsmarktbeleid

In het arbeidsmarktbeleid hebben zich onder invloed van de gestaag groeiende werkloosheid langzaam maar zeker verscheidene veranderingen voltrokken. Gaan wij daartoe nog even terug naar de jaren zestig, de jaren van grote economische bloei en een over het algemeen krappe situatie op de arbeidsmarkt. In die periode was het arbeidsmarktbeleid vooral gericht op verminderingen van de spanningen op de arbeidsmarkt, met name door scholings- en bemiddelingsactiviteiten. De uittocht uit de landbouw naar de industrie en de bouwnijverheid vergde omvangrijke scholingsprogramma's. Vanwege het gebrek aan voldoende arbeidskrachten werden grootscheepse wervingscampagnes van buitenlandse werknemers georganiseerd. Het arbeidsmarktbeleid stond nauwelijks in het teken van de bestrijding van werkloosheid, enkele kortstondige conjuncturele inzinkingen daargelaten. Soms werden zelfs instrumenten ingezet om de bestedingen af te remmen teneinde de spanningen op de arbeidsmarkt te verminderen.

Ook in het begin van de jaren zeventig speelde de bestrijding van werkloosheid nog nauwelijks een rol van betekenis in het arbeidsmarktbeleid. Volledige werkgelegenheid vormde de hoofddoelstelling van het *werkgelegenheidsbeleid* (dat deel van het arbeidsmarktbeleid dat primair is gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt). Ook het *arbeidsvoorzieningsbeleid* – primair gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt³ – ademde nog de geest van de jaren zestig. Bij dit beleid gaat het niet alleen 'om het voorkomen of bestrijden van werkloosheid, maar in brede zin om het bevorderen van de ontplooiing van de mens in zijn arbeid', aldus de Minister van Sociale Zaken in 1971⁴. Door toedoen van de werkloosheids crisis is het arbeidsmarktbeleid echter steeds meer de kant van de *bestrijding van werkloosheid* opgegaan. Dit is een eerste – overigens voor de hand liggende – ontwikkeling die wij hier signaleren.

Dat de bestrijding van de werkloosheid in toenemende mate het arbeidsmarktbeleid is gaan domineren, kan ook uit de formuleringen van de doelstellingen met betrekking tot de omvang van de werkloosheid worden afgeleid. Gedurende de jaren zestig werd een frictiewerkloosheid⁵ van ongeveer één procent politiek aanvaardbaar geacht. Toen de werkloosheid in 1972 snel begon op te lopen, achtte de regering een werkloosheid van ongeveer 2,5 procent nog aanvaardbaar⁶. Een hogere werkloosheid was onaanvaardbaar en diende, met name door de uitvoering van omvangrijke werkgelegenheidsprogramma's, te worden bestreden⁷. In de Nota Selectieve Groei (1976) toonde de regering zich al veel somberder. Deze nota noemde een structurele werkloosheid van 150.000 personen als streefcijfer voor 1980. In Bestek '81 (1978) werd dit cijfer herhaald. De explosieve groei van de werkloosheid noopte de regering tot *een voortdurende afzwakking van de doelstelling betreffende de omvang van de werkloosheid*. Het in 1982 verschenen Werkgelegenheidsplan noemde zelfs geen streefcijfer meer ten aanzien van de

werkloosheid op een bepaald tijdstip. Wel bevatte dit plan een taakstelling voor het scheppen van 175.000 à 200.000 volledige arbeidsplaatsen en 175.000 deeltijdbanen in de periode 1982-1985.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het arbeidsmarktbeleid steeds verder in het defensief is gedrongen. De 'terugtocht' van dit beleid blijkt ook uit een derde ontwikkeling die als een toenemende *selectiviteit* in het arbeidsvoorzieningsbeleid zou kunnen worden omschreven. Deze selectiviteit hield onder meer verband met het feit dat de werkloosheid onevenredig zwaar drukte op bepaalde categorieën op de arbeidsmarkt zoals jongeren, ouderen, vrouwen, gehandicapten en sociaal-culturele minderheden. De kern van de selectiviteitsgedachte was dat de overheid met de beperkte financiële middelen een ieder zoveel mogelijk een gelijke kans op werk zou moeten bieden. Dit bracht mee dat de beleidsinspanningen in toenemende mate op specifieke probleemcategorieën op de arbeidsmarkt werden gericht. Hiertoe behoorde ook het groeiende leger van langdurig werklozen.

De selectiviteitsgedachte kwam voor het eerst aan de orde bij de toelichting op de begroting van Sociale Zaken voor 1976. Sedertdien vormt zij elk jaar vast onderdeel van bespreking. In de toelichting op de begroting voor 1982 bijvoorbeeld werd in dit verband gesteld, dat het arbeidsmarktbeleid niet alleen op een doelmatige aansluiting van vraag en aanbod moest zijn gericht maar ook op een rechtvaardige aansluiting. Doelmatig arbeidsmarktbeleid impliceerde immers de inzet van de meest produktieve krachten; rechtvaardig arbeidsmarktbeleid daarentegen betekende de inzet van die personen die zonder de steun van de overheid weinig kans zouden hebben op het vinden van een arbeidsplaats, met name vanwege de toenemende selectiviteit van de werkgevers. De instrumenten van het arbeidsvoorzieningsbeleid dienden primair op de kansarme categorieën te worden gericht. In de toelichting op de begroting 1983 werd de selectiviteitsgedachte als volgt verder aangescherpt: 'het accent van de openbare arbeidsbemiddeling heeft zich (...) verlegd van "de zo rechtvaardig en doelmatig mogelijke onderlinge afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt" naar het tegengaan van de scherpste gevolgen van de vrije arbeidsmarkt'⁸.

Alvorens enkele andere ontwikkelingen in het arbeidsmarktbeleid aan te geven, is het zinvol nog wat nader in te gaan op enkele achtergronden van de tot dusver geschetste ontwikkelingen. Het voortdurend afzwakken van de doeleinden van het arbeidsmarktbeleid hield namelijk niet alleen verband met de alsmaar oplopende werkloosheid. Daarnaast speelde ook mee dat men zich in beleidskringen langzaam maar zeker bewust werd van de structurele krachten die achter de werkloosheidscrisis schuil gingen. Toen de werkloosheid in 1972 snel begon te stijgen, was de regering van oordeel dat deze stijging het gevolg was van een conjuncturele inzinking die vanwege de oliecrisis (1973) langer dan normaal aanhield. In de visie van de regering was er sprake van een forse onderbesteding⁹

die volgens Keynesiaans recept met een expansief begrotingsbeleid bestreden zou kunnen worden. Het gevoerde expansieve begrotingsbeleid kende zowel een structurele als een conjuncturele component. De structurele component kwam tot uitdrukking in een verhoging (!) van het structurele begrotingstekort¹⁰. De conjuncturele component hield in, dat er voor vele miljarden guldens extra-werkgelegenheidsprogramma's werden uitgevoerd. Deze programma's liepen van 1972 tot en met 1977. In deze periode werden 11 van dergelijke programma's gestart. Hiermee was in totaal een bedrag van ruim 11 miljard gulden gemoeid. De programma's bestonden uit een bonte mengeling van allerlei tijdelijke maatregelen waarbij vele departementen betrokken waren (uitvoering van aanvullende werken, individuele steunverlening aan bedrijven, tijdelijke verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, rijksbijdragen aan de sociale fondsen, aanstelling van boventallig onderwijzend personeel, etcetera). Het grootste deel van de beschikbare middelen (6,6 miljard) ging naar Sociale Zaken¹¹.

Vanaf ongeveer 1975 trad er een belangrijke verschuiving op in de wijze waarop de regering de werkloosheids crisis definieerde. Langzamerhand kwamen zij tot het inzicht, dat de toename van de werkloosheid niet zozeer het gevolg was van een conjuncturele inzinking maar primair aan meer structurele factoren moest worden toegeschreven. Tot deze factoren behoorden onder meer het hoge arbeidskostenniveau, de snelle rationalisering van de productie en de toename van het arbeidsaanbod tengevolge van demografische en sociaal-culturele ontwikkeling. Er was dus geen sprake van conjuncturele werkloosheid maar van structurele werkloosheid.

Deze gewijzigde probleemdefinitie had grote gevolgen voor het arbeidsmarktbeleid. Het structurele karakter van de werkloosheid impliceerde dat de situatie veel ernstiger was dan tot dan toe was aangenomen, ('recognition lag'). Bijgevolg moesten de doelstellingen betreffende de omvang van de werkloosheid wel worden afgezwakt. Een ander belangrijk gevolg was dat in het kader van het werkgelegenheidsbeleid niet zozeer een expansief maar juist een restrictief begrotingsbeleid paste. Alweer met de nodige vertragingen ('policy en implementation lags') kwamen bezuinigingen in de plaats van uitgavenstijgingen. De middelen voor het arbeidsmarktbeleid gingen minder ruim vloeien. Dit vormde naar onze mening een van de achtergronden van de nagestreefde selectiviteit in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Daarnaast speelde hier uiteraard ook mee, dat de enorme toename van de werkloosheid het terugdringen van de werkloosheid tot 'klassieke proporties' volstrekt onbetaalbaar maakte.

De structurele probleemdefinitie leidde ook tot andere ontwikkelingen in het arbeidsmarktbeleid en in het bijzonder in het werkgelegenheidsbeleid. Aanvankelijk stond in de beleidsvoering centraal, dat het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen voor een groot deel in de collectieve sector zou moeten gebeuren. Dit was erg duidelijk tijdens de periode van het Kabinet-Den Uyl. Het expansieve begro-

tingsbeleid maakte een snelle uitbreiding van de collectieve sector mogelijk. Steeds duidelijker tekende zich echter een nieuwe ontwikkeling af, waarbij de groei van de werkgelegenheid primair in de *marktsector* en niet zozeer in de collectieve kwartaire sector zou moeten plaatsvinden.

De samenhang tussen deze heroriëntatie op de marktsector en de structurele probleemdefinitie was vooral hierin gelegen, dat een van de centrale oorzaken voor de werkloosheids crisis juist gezocht werd in de jarenlange aantasting van de rentabiliteit van het bedrijfsleven en de daaruit voortvloeiende afbrokkeling van de werkgelegenheid. De bezuinigingen op de overheidsuitgaven waren mede bedoeld om de condities voor het herstel van de marktsector te verbeteren.

Verreweg de belangrijkste oorzaak van de werkloosheids crisis is het gebrek aan voldoende werkgelegenheid (het probleem van de moeilijk vervulbare vraag dat in de knelpuntennotitie (1979) nogal in de belangstelling stond heeft thans sterk aan betekenis ingeboet¹². Hoewel er nog lang geen sprake is van een maatschappelijk consensus, wint steeds meer de overtuiging veld dat de werkloosheids crisis niet zonder een fundamentele *herverdeling van werk* kan worden opgelost, met name in de vorm van deeltijdarbeid, arbeidstijdverkorting en vervroegde uittreding. Uit becijferingen blijkt dat de werkloosheid zelfs bij een forse economische groei nog zou blijven groeien, omdat de toename van de vraag naar arbeid bij de toename van het arbeidsaanbod achterblijft. De vraag rijst in hoeverre de herverdeling van werk tot een doelstelling van het arbeidsmarktbeleid is uitgegroeid.

Het thema van de herverdeling dook voor het eerst op in de toelichting op de begroting 1978. Op dat moment waren de eerste experimenten op het gebied van de vervroegde uittreding reeds van start gegaan (havens, hoogovens, metaalindustrie, bouwnijverheid en onderwijs). De overheid was met subsidiemiddelen (gefinancierd uit de werkgelegenheidsprogramma's) bij deze experimenten betrokken. Sedertdien nam de aandacht van de overheid voor de verdeling van werk weliswaar gestaag toe, maar daarbij was steeds sprake van een aarzelende houding. De betreffende passages staan bol van de problemen die aan de herverdeling van werk verbonden zijn zoals bijvoorbeeld het inkomensverlies en de onzekerheid over de mate waarin de herverdeling meer mensen aan een baan zou helpen. Ook de kostenstijging van met name de vervroegde uittreding baarde de regering grote zorgen. Niettemin begint het er thans op te lijken, dat de herverdeling van werk langzamerhand tot een doelstelling van het arbeidsmarktbeleid uitgroeit. In het Werkgelegenheidsplan (1982) werd deze herverdeling als een van de uitgangspunten van de beleidsvoering genoemd. Met name de arbeidstijdverkorting is onder het Kabinet-Lubbers tot een centraal thema uitgroeid, ook al met het oog op de besparingen die de arbeidstijdverkorting voor de overheidsuitgaven oplevert (verlaging van de ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen)¹³.

Tot zover een overzicht van enkele ontwikkelingen op het vlak van de doeleinden van het arbeidsmarktbeleid. Vatten wij ze tenslotte puntsgewijs samen:

- een toenemend accent op de bestrijding van de werkloosheid
- een voortdurend afzwakken van de doelstelling inzake de omvang van de werkloosheid
- een toenemende gerichtheid op specifieke probleemcategorieën
- een toenemend belang van de marktsector in plaats van de kwartaire sector als de sector waarin de werkgelegenheid moet worden behouden respectievelijk uitgebreid
- een groeiende aandacht voor de herverdeling van werk.

2. De middelen van het arbeidsmarktbeleid

Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat de ontwikkelingen op het vlak van de doeleinden van het arbeidsmarktbeleid gevolgen hebben gehad voor het middelenarsenaal van dit beleid. Wij zullen ons in deze bijdrage tot de middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid beperken, in het bijzonder tot die middelen die min of meer direct op de bestrijding van werkloosheid zijn gericht¹⁴. Hier kunnen eveneens een aantal ontwikkelingen worden gesignaleerd.

Om te beginnen vormde de sterke stijging van de werkloosheid voor de regering aanleiding tot een aanzienlijke intensivering van de inspanningen in het kader van de bestrijding van de werkloosheid. Deze intensivering kende verscheidene aspecten. In de eerste plaats was er sprake van een *versterkte toepassing* van het bestaande beleidsinstrumentarium. Het meest in het oog springend waren in verband de grootschalige aanvullende werkenprogramma's die tot en met 1978 werden uitgevoerd. Deze programma's – waarvan de totale subsidiekosten ruim 4,7 miljard gulden beliepen – hadden met name in de bouwnijverheid een tijdelijk werkgelegenheidsverruimend effect. Daarnaast valt te wijzen op de overigens traag verlopende uitbreiding van de opleidingscapaciteit van de Centra voor Vakopleiding van Volwassenen.

In de tweede plaats manifesteerde de intensivering van de beleidsinspanning zich door een aanzienlijke uitbreiding van het arsenaal aan middelen. Deze *instrumentele differentiatie* was bedoeld om over middelen te beschikken waarmee de problemen van specifieke probleemcategorieën konden worden bestreden. Het middelenarsenaal zoals dat in 1970 voorhanden was, bleek volstrekt ontoereikend.

Wij zullen de instrumentele differentiatie kort toelichten, te beginnen op het terrein van de *scholing*. Scholing is bedoeld om het aanbod van arbeid beter op de vraag te laten aansluiten. 'Klassieke' middelen waren hier de Centra voor Vakopleidingen van Volwassenen (CVV), de Bedrijfscholingsregeling en de Studiekostenregeling Werkzoekenden (SKR). Deze instrumenten zijn inmiddels met diverse nieuwe aangevuld zoals bijvoorbeeld de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding (CBB), de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen en de

Cursussen voor Jeugdige Werklozen (CJW).

Ook op het vlak van de *plaatsingsbevorderende* middelen kunnen nogal wat uitbreidingen worden genoteerd. Hierbij valt met name te wijzen op diverse loonkostensubsidieregelingen voor allerlei specifieke probleemcategorieën. Naast de reeds bestaande 30% loonkostenregeling zijn onder meer ontstaan: de Regeling Plaatsing Langdurig Werklozen, de Regeling Loonkostensubsidie Jeugdigen en de regeling Plaatsing Gehandicapten. Loonkostensubsidieregelingen zijn gericht op bevordering van de (weder)opneming in het arbeidsproces van personen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Daartoe wordt aan de werkgever gedurende een bepaalde periode een subsidie in de loonkosten verstrekt. Toepassing van de regeling is alleen mogelijk indien er uitzicht op een vaste arbeidsplaats bestaat. Tot de categorie plaatsingsbevorderende instrumenten behoren ook de Loonsuppletieregeling, de Bijdrageregeling Verplaatsingskosten 1977 en tenslotte de stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening, doorgaans aangeduid als START. Al deze middelen zijn na 1970 tot stand gekomen.

Differentiatie deed zich ook ten aanzien van het *werkgelegenheidsverruimende* instrumentarium voor. Dit instrumentarium is bedoeld om tijdelijke werkgelegenheid te bieden aan moeilijk plaatsbare werklozen door middel van de uitvoering van allerlei projecten in de overheids- en non-profitsector. De klassieke aanvullende werkenprogramma's zijn in de jaren zeventig met andere werkgelegenheidsverruimende programma's aangevuld zoals de Tijdelijke Arbeidsplaatsenregeling (TAP), de Interim-maatregel Jeugdige Werklozen en de Experimentele Werkgelegenheidsprojecten voor vrouwen. De twee laatstgenoemde programma's zijn in 1979 te zamen met het arbeidsintensieve deel van de aanvullende werkenprogramma's in de zogeheten Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM) ondergebracht. Een opmerkelijk verschil tussen de WVM en de aanvullende werkenprogramma's betrof het veel grotere bereik van de WVM. Het werkgelegenheidseffect van de aanvullende werkenprogramma's concentreerde zich in de bouwnijverheid. Bij de WVM is dat niet het geval. In 1980 hadden de activiteiten in het kader van de WVM nog maar voor ongeveer 30 procent betrekking op de bouwnijverheid in ruime zin¹⁵.

Tenslotte attenderen wij nog op enkele andere uitbreidingen in het middelenarsenaal van het arbeidsvoorzieningsbeleid. In de eerste plaats is er sprake van een bescheiden ontwikkeling van het instrumentarium op het gebied van de herverdeling van werkgelegenheid. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de financiële bijdragen van het rijk aan experimenten op het terrein van de vervroegde uittrekking en aan de in 1982 ingestelde subsidiepot voor de omzetting van volledige banen in deeltijdbanen in de particuliere en non-profitsector (exclusief de overheid). Op het terrein van de arbeidstijdverkortings is de regering in hoge mate afhankelijk van de uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties. Dat is de consequentie van het in ons

land vigerende systeem van vrije loononderhandelingen. Of de regering op dit terrein met nieuwe wetgeving zal komen, moet worden afgewacht.

In de tweede plaats valt te wijzen op een aantal ontwikkelingen in de wetgevingssfeer zoals bijvoorbeeld het wetsontwerp inzake de plaatsing van gehandicapten, het voorgenomen wetsontwerp inzake de verplichte vacaturemelding en de pogingen tot herdefiniëring van het begrip passende arbeid.

Tenslotte moet worden gewezen op de ontwikkeling van het *werken met behoud van uitkering*. Gedurende de afgelopen jaren is het beleid ten aanzien van de toepassing van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) en de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) versoepeld om werkloze jongeren onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid tot het verrichten van werk met behoud van uitkering te bieden. Dit neemt niet weg dat de regering zich op dit hachelijke terrein nogal terughoudend heeft opgesteld vanwege een aantal grote problemen die aan het werken met behoud van uitkering verbonden zijn zoals het probleem van de concurrentievervalsing, het gevaar van verdringingseffecten en het probleem van de rechtspositionele verschillen tussen werknemers met en zonder uitkering. Het werken met behoud van uitkering lijkt zich echter als een olievlek uit te breiden, vooral ook door toedoen van de lagere overheden die hierin een middel zien om werkloze jongeren binnen hun gemeente productief bezig te laten zijn¹⁶. Recentelijk heeft Sociale Zaken een poging ondernomen om met name via de weg van procedurele voorwaarden een ongeremde ontwikkeling op dit terrein tegen te gaan. Tegen de achtergrond van de gigantische jeugdwerkloosheid is onze verwachting, dat het werken met behoud van uitkering in de komende tijd onderdeel van het instrumentarium van het arbeidsvoorzieningsbeleid in omvang zal toenemen, alle verzet van de vakbeweging ten spijt.

Tot zover enkele aspecten van de intensivering van de inspanningen in het kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Intensivering van beleid gaat meestal samen met een verhoging van het budget. In hoeverre blijkt nu de intensivering van het arbeidsvoorzieningsbeleid uit het bijbehorende 'financiële plaatje'? Hiertoe is in tabel 1 het vermoedelijke beloop van de uitgaven in het kader van dit beleid weergegeven. Aan deze tabel kunnen de volgende conclusies worden verbonden.

Bezien wij om te beginnen de ontwikkeling van de totale uitgaven voor arbeidsvoorziening. Het is zonneklaar dat deze uitgaven onder invloed van de werkloosheids crisis enorm zijn gestegen. In de periode 1972-1976 namen deze uitgaven zelfs met bijna 480 procent toe! Daarna is er echter een stabilisatie in het uitgavenpatroon opgetreden. Indien men de inflatie in aanmerking neemt, komt deze stabilisatie in feite neer op een aanzienlijke vermindering van het uitgavenniveau. Met andere woorden, afgemeten aan de kosten van beleidsvoering is er in feite alleen sprake geweest van een toename van de beleidsinspanning in de periode 1972-1976. Bij dit gegeven moet men tevens goed voor ogen houden, dat de

Tabel 1 Vermoedelijk beloop van de uitgaven voor arbeidsvoorziening in de periode 1972-1981 (in duizenden guldens)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
totale uitgaven voor arbeidsvoorziening	216.591	469.726	616.453	917.487	1.254.814	931.238	1.053.259	982.590	923.425	938.537
beroepenvoorlichting/ beroepskeuze-advisering	9.936	11.366	13.569	16.127	17.709	18.747	21.551	23.454	28.253	30.354
maatregelen ter bevordering van mobiliteit scholing, migratie, etc.)	41.303	43.104	51.678	59.980	62.194	66.494	74.428	77.804	95.038	197.695
werkgelegenheidsverruimende programma's	46.00	30.000	31.400	22.152	27.500	22.000	14.900	5.000	-	-
conjecturele programma's aanvullend beleid	32.100	280.286	396.719	720.380	905.919	599.638	731.641	633.980	546.859	439.298
idem als percentage van de totale uitgaven	14,8%	59,7%	64,4%	78,5%	72,2%	64,4%	69,5%	64,5%	59,2%	46,8%

Bron: Begrotingen van het Ministerie van Sociale Zaken.

explosie van de werkloosheid pas vanaf 1980 is opgetreden. De ombuigingen in de overheidsuitgaven hebben hun uitwerking op de uitgaven voor arbeidsvoorzieningsmaatregelen zeker niet gemist.

In de tabel is onderscheid gemaakt tussen maatregelen die op de normale (structurele) begroting van Sociale Zaken drukken (boven de onderbroken streep) en maatregelen die in het kader van het conjuncturele of aanvullende beleid werden gefinancierd. De financiële middelen voor deze laatste maatregelen werden jaarlijks extra aan de normale begroting van Sociale Zaken toegevoegd.

Bezien wij tegen deze achtergrond tabel 1, dan blijkt duidelijk dat de financiering van het arbeidsvoorzieningsbeleid jaarlijks voor meer dan de helft via het conjuncturele of aanvullende beleid is gelopen (uitgezonderd 1972 en 1981). De piek lag daarbij in 1975 toen bijna 80 procent van de financiële middelen uit deze programma's kwam. Al met al ligt de conclusie voor de hand, dat de financiële basis van de extra beleidsinspanning tamelijk onzeker was. Dit gold in het bijzonder voor de periode van de conjuncturele werkgelegenheidsprogramma's (1972-1977). Gedurende deze periode werd zelfs tijdens het begrotingsjaar beslist over de start van nieuwe programma's¹⁷.

Naast de intensivering van de beleidsinspanning kan nog een andere ontwikkeling in het middelenarsenaal van het arbeidsvoorzieningsbeleid worden onderkend. Deze ontwikkeling – die vooral de toepassing van de beschikbare middelen betrof – hing nauw samen met het streven naar een meer structureel arbeidsvoorzieningsbeleid, dat wil zeggen een beleid dat primair is gericht op de structurele oorzaken van de werkloosheid. Concreet hield deze ontwikkeling drie zaken in. In de eerste plaats zou de beleidsinspanning op het vlak van de werkgelegenheidsverruimende programma's moeten worden verminderd. In dit kader paste het stopzetten van het materiaalintensieve en het matig arbeidsintensieve deel van de aanvullende werkenprogramma's in 1978. Aan deze programma's kleefde niet alleen als nadeel dat zij kostbaar waren en slechts een beperkt bereik hadden (bouwnijverheid), maar ook dat zij slechts een kunstmatige vraag naar arbeid schiepen die inzakte op het moment dat de uitvoering ten einde liep ('Kurieren am Symptom'). Daar stond evenwel tegenover dat deze programma's een snel en zichtbaar effect sorteerden, een hoog gewaardeerd goed in de politiek. Bovendien vormden zij voor veel personen uit notoire probleemcategorieën vaak de enige mogelijkheid om op korte termijn een arbeidsplaats te verwerven. Er was dus in feite sprake van een dilemma. Dit dilemma verklaart waarom de werkgelegenheidsverruimende programma's dan ook niet volledig zijn afgeschaft. In 1979 werd als 'opvolger' van de klassieke aanvullende werkenprogramma's de zogeheten Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM) geïntroduceerd. De gemiddelde kosten per arbeidsweek lagen bij deze maatregel veel lager dan bij de aanvullende werkenprogramma's¹⁸.

In de tweede plaats werd de toepassing van de beleidsmiddelen in principe aan een bepaalde volgorde gebonden. Een werkloze zou pas voor een arbeidsplaats op een werkgelegenheidsverruimend project in aanmerking komen, nadat achtereenvolgens scholings- en plaatsingsbevorderende maatregelen ineffectief waren gebleken. Met andere woorden, de werkgelegenheidsverruimende programma's zouden een soort ultimum remedium moeten vormen. In de eerste fase van de werkloosheids crisis (tot en met 1978) was Sociale Zaken op dit punt veel soepeler. In de derde plaats tenslotte moet ook de intensivering van het scholingsbeleid worden beschouwd als een poging om te komen tot een meer structureel werkend arbeidsvoorzieningsbeleid.

Tenslotte vragen wij nog aandacht voor een derde ontwikkeling in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Deze ontwikkeling betreft het streven naar een *rationalisering* van de beleidsuitvoering. In dit verband valt in het bijzonder te wijzen op de geleidelijke invoering van het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ANS), om zo de informatiestroom over de vraag naar arbeid te verbeteren en de arbeidsbemiddeling in versterkte mate op de specifieke probleemcategorieën te richten.

Ook de invoering van het zogeheten *taakstellende beleid* gold primair als een poging tot rationalisering van de beleidsuitvoering. Het taakstellende beleid mikte op een meer planmatig uitvoeringsbeleid. De kern ervan is dat de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau in overleg met de Commissie van Advies (hierin zijn zowel het gemeentebestuur als de sociale partners vertegenwoordigd) jaarlijks een plan opstelt voor de toepassing van een aantal middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid. In dit plan moet zo goed mogelijk op de specifieke lokale problematiek worden ingespeeld. Tegelijkertijd moet ook rekening worden gehouden met het beschikbare budget en met een aantal normen ten aanzien van de verdeling van de te besteden middelen over de diverse doelgroepen van het arbeidsmarktbeleid. Het taakstellend beleid biedt ook een lichte verruiming van de bevoegdheden van het arbeidsbureau betreffende de concrete toepassing van de beschikbare instrumenten (decentralisatie van de beleidsuitvoering).

Vatten wij onze analyse tenslotte kort samen, dan zijn ten aanzien van (de toepassing) van de middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid de volgende ontwikkelingen te onderscheiden:

- een intensivering van de beleidsinspanning, enerzijds door een versterkte toepassing van het bestaande middelenarsenaal, anderzijds ook door een forse uitbreiding differentiatie van dat arsenaal.
- afgemeten aan de bestedingen heeft de intensivering van de beleidsinspanning zich alleen in de periode 1972-1976 voorgedaan. Nadien zijn de bestedingen min of meer gestabiliseerd en gelet op de inflatie de facto gedaald.
- een streven om in de beleidsvoering een sterkere nadruk te leggen op de bestrijding van de structurele oorzaken van de werkloosheid.
- een streven naar rationalisering van de beleidsuitvoering.

3. De effecten van het arbeidsmarktbeleid

De analyse van een beleid is in zekere zin een hachelijke operatie indien zij beperkt blijft tot een analyse van de beleidsinhoud. Wordt de analist niet gemakkelijk misleid door de fraaie woorden en de goede beleidsvoornemens van de beleidsvoerders? Wat heeft een beleid in de praktijk te bieden? Om deze reden is het nuttig onze analyse voort te zetten met een analyse van de beleidseffecten.

Evenals de analyse van de beleidsinhoud kent de analyse van de beleidseffecten een beperkte opzet. Om te beginnen schenken wij alleen aandacht aan de effecten van het arbeidsvoorzieningsbeleid en in het bijzonder aan die onderdelen van dit beleid die min of meer direct op de bestrijding van de werkloosheid zijn gericht. Achtereenvolgens komen aan de orde de effecten van de arbeidsbemiddeling, de scholingsprogramma's en de plaatsingsbevorderende respectievelijk werkgelegenheidsverruimende middelen. Tevens gaan we heel in het kort in op de resultaten van de middelen gericht op herverdeling van werk. Bij gebrek aan voldoende vergelijkbare gegevens betreft onze analyse slechts de periode 1977-1982.

In de tweede plaats ligt het accent in de analyse op het *volume-effect* van de ingezette middelen. Hieronder wordt verstaan het aantal personen op wie gedurende een bepaald tijdvak (hier één jaar) een bepaald middel wordt toegepast. Het volume-effect moet worden onderscheiden van het *plaatsingseffect*. Dit effect betreft de mate waarin een bepaald middel bijdraagt tot het verwerven van een in principe blijvende arbeidsplaats. Doordat er over het plaatsingseffect van diverse instrumenten niet zoveel bekend is, kan de behandeling van dit effect hier slechts summier zijn.

Uit de evaluatieliteratuur¹⁹ is bekend dat de meting van de effecten van middelen vaak grote problemen meebrengt. Deze problemen vallen in twee categorieën uiteen. Het eerste probleem betreft de meting van de mate van doelbereiking. Dit probleem vloeit voort uit het feit dat de doeleinden van een beleid vaak in vage termen zijn geformuleerd of niet zijn gekwantificeerd. Het tweede probleem betreft het vraagstuk van de causale toerekening. In hoeverre zijn de gemeten effecten aan de toegepaste beleidsmiddelen toe te schrijven (de effectiviteitsvraag)? Beide problemen zullen wij in onze analyse tegenkomen.

3.1. Arbeidsbemiddeling. De arbeidsbemiddeling vormt een van de klassieke middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Het arbeidsbureau is belast met de toepassing van dit middel. Bij de arbeidsbemiddeling kan zonedig gebruik worden gemaakt van andere middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid zoals bijvoorbeeld scholings- of plaatsingsbevorderende instrumenten.

Bij de meting van de effectiviteit van de arbeidsbemiddeling doen zich verscheidene problemen voor. Ten eerste valt de effectiviteit van dit middel in vele gevallen niet goed te isoleren van de effectiviteit van de overige middelen die in het

kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid worden ingezet. Anders gezegd, de effectiviteit van de arbeidsbemiddeling hangt mede af van de effectiviteit van bijvoorbeeld plaatsingsbevorderende instrumenten. Ten tweede blijft het altijd onzeker hoe de 'ontmoeting' van vraag en aanbod zonder arbeidsbemiddeling zou verlopen. Mensen met een zeer zwakke arbeidspositie (langdurig werklozen, jongeren zonder opleiding, etcetera) lijken echter voor een kans op (tijdelijk) werk op de arbeidsbemiddeling aangewezen. Teneinde toch iets over de effectiviteit van de arbeidsbemiddeling te kunnen zeggen, zullen wij kijken naar de hoeveelheid arbeidstijd die voor deze activiteit beschikbaar is. Als veronderstelling geldt daarbij, dat de effectiviteit van de arbeidsbemiddeling positief met de beschikbare arbeidstijd samenhangt. Het zal duidelijk zijn, dat deze werkwijze nooit meer dan een onvolledig beeld van de effectiviteit van de arbeidsbemiddeling kan verschaffen²⁰

De groei van de werkloosheid heeft de werklast van het arbeidsbureau enorm doen toenemen²¹. Men denke in dit verband maar aan de toename van de arbeidstijd die met de uitvoering van louter registrerende taken is gemoeid. Een indicatie hiervoor is bijvoorbeeld, dat het aantal in- en uitschrijvingen in de periode 1976-1982 steeg van 1,28 naar 1,59 miljoen²². Een steeds groter deel van de beschikbare tijd wordt voorts opgeslokt door de uitvoering van signalerende en controlerende taken bij de toepassing van de werkloosheidswetten. Het aantal ontslagzaken nam eveneens een hoge vlucht. Deze taakverzwaring is gedeeltelijk opgevangen door een uitbreiding van de personeelssterkte. In 1972 bedroeg de sterkte van het regionale apparaat van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening 2316 personen; in 1982 was dit aantal tot 3595 personen opgelopen, een stijging van 55 procent²³. Het is zeer de vraag of deze uitbreiding van de personeelssterkte wel gelijke tred met de toename van de werklast heeft gehouden. Het geeft in dit verband te denken, dat volgens een berekening van Sociale Zaken uit 1981 slechts 15 procent van de totaal beschikbare arbeidstijd aan directe arbeidsbemiddeling werd besteed²⁴.

Overigens is het opmerkelijk dat er tot dusver relatief weinig wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van de arbeidsbemiddeling is verricht²⁵. In de door Sociale Zaken geëntameerde onderzoeken naar de effectiviteit van bepaalde beleidsmiddelen is de aandacht voor de bureaucratische factor in het uitvoeringsproces doorgaans summier. Dat is erg jammer, vooral tegen de achtergrond van het feit dat het arbeidsbureau bij de toepassing van de middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid over een grote mate van beleidsvrijheid beschikt²⁶.

3.2. *Scholing*. Bij de analyse van het arbeidsmarktbeleid kwam naar voren, dat de scholingsprogramma's een belangrijk onderdeel van het arbeidsvoorzieningsbeleid vormen. Door middel van scholing – gericht op een betere aansluiting van het aanbod op de vraag – kan immers worden bijgedragen tot de bestrijding van

kwalitatieve structuurwerkloosheid (niet aansluiten van vraag en aanbod). Welke resultaten zijn er nu met het scholingsbeleid geboekt? Zie hiertoe tabel 2 waarin voor de periode 1977-1982 het volume-effect van diverse scholingsprogramma's is weergegeven. De cijfers betreffen alleen het volume-effect van die programma's die onder de directe verantwoordelijkheid van Sociale Zaken vallen.

Tabel 2 Het volume-effect van scholingsprogramma's in de periode 1977-1982 (aantal toepassingen per jaar)

middel	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
centra voor vakopleiding van volwassenen (CVV)	3370	3680	3517	4173	4613	4540	(5500)
studiekostenregeling (SKR)	9246	11685	9752	10170	12668	17490	(12000)
scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven (SOB) ¹	2562	1979	5206	3185	4326	5673	(8100)
Cursussen jeugdige werklozen	—	—	1382	1700	2447	2882	(9000)
stimulering vakopleiding schoolverlaters ²	19526	34611	25757	21824	1709	9635	(18000)
centra voor beroepsoriëntatie en beroepsbeoefening (CBB) ³	—	—	600	900	1100	1649	(2700)
overige programma's ⁴	6313	1040	1637	657	—	—	(—)
Totaal	41017	52995	47851	42609	26863	41869	(55300)

Bronnen: voor 1977 en 1978 Jaarverslag Arbeidsmarkt 1980; voor 1979 Jaarverslag DG ARBVO 1981; voor 1980-1982 Jaarverslag ARBVO 1982. De bij 1982 tussen haakjes geplaatste cijfers betreffen de streefcijfers voor 1982; deze zijn ontleend aan het Werkgelegenheidsplan 1982.

¹ tot 1-8-1976 bedrijfsscholingsregeling;

² vanaf 1981 praktijkcomponent leerlingwezen en bijdrageregeling vakopleiding jeugdigen;

³ tot 1980 viel dit middel onder CRM;

⁴ hiertoe behoren pseudo-arbeidsplaatsenregeling en opleiding jeugdig personeel confectione-industrie.

Uit de cijfers komt naar voren, dat er zeker niet zonder meer van een versterkte scholingsinspanning kan worden gesproken. Integendeel zelfs, in de periode 1979-1981 deed zich een scherpe daling van het volume-effect voor. In 1982 was er daarentegen weer sprake van een forse stijging van het volume-effect, hoewel het resultaat in het licht van de streefcijfers (onder 1982 tussen haakjes weergegeven) als teleurstellend moet worden beschouwd. Bij deze totaalcijfers dient overigens te worden opgemerkt, dat het beeld in sterke mate wordt bepaald door het verloop

van het volume-effect van het programma Stimulering Vakopleiding Schoolverlaters.

Bezien wij het volume-effect van de diverse scholingsprogramma's afzonderlijk, dan tekent zich een gedifferentieerd beeld af. Bij de Centra voor Vakopleiding van Volwassenen was er sprake van een geleidelijke toename van het volume-effect. In 1982 bleef het gerealiseerde effect echter sterk achter bij het beoogde effect. In dit verband kan nog worden opgemerkt, dat het aantal toepassingen bij een ruimere opleidingscapaciteit vermoedelijk hoger had kunnen uitvallen. De tekortschietende opleidingscapaciteit heeft tot gevolg gehad, dat een aantal personen van een opleiding heeft afgezien²⁷. De Studiekostenregeling doet het ondanks kleine inzinkingen goed. Opvallend is het bereikte resultaat voor 1982. De Regeling tussen Overheid en Bedrijfsleven toont een wisselend beeld. Het resultaat voor 1982 is—geprojecteerd tegen het streefcijfer—teleurstellend. Dat laatste geldt ook voor het volume-effect van de Cursussen Jeugdige Werklozen. Ten aanzien van het programma Stimulering Vakopleiding Schoolverlaters deed zich na 1978 een scherpe daling voor. Deze daling hield verband met het aflopen van dit scholingsprogramma dat inmiddels vervangen is door andere programma's (zie toelichting onder de tabel). Op grond van het streefcijfer voor 1982 moet het behaalde resultaat als teleurstellend worden beschouwd.

Hoe staat het met het plaatsingseffect van de diverse scholingsprogramma's? Bij de beantwoording van deze vraag stuiten wij op een groot gebrek aan (recente) gegevens. Bij sommige programma's heeft er slechts een financieel-administratieve controle plaats. Niettemin is er wel een aantal gegevens beschikbaar. Bezien wij om te beginnen het programma Scholing in Samenwerking tussen Overheid en Bedrijfsleven (SOB). Bij dit programma snijdt de vraag naar de plaatsingskans niet zoveel hout, omdat de meeste cursisten niet werkloos zijn (in het cursusjaar 1979 gold dit voor ruim 75 procent van de cursisten). De toepassing van de SOB-regeling betreft namelijk vooral het opzetten van scholingsprogramma's voor eigen personeel of nieuw aangetrokken personeel waarbij het initiatief bij de betrokken werkgever ligt. Het Evaluatierapport 1980 wierp in dit verband de vraag op, in hoeverre de SOB-regeling werkelijk effectief was. Tegen de achtergrond van het feit dat vooral grotere bedrijven van de SOB-regeling gebruik maakten, werd twijfel geuit aan de noodzaak van de SOB-subsidie als voorwaarde voor het opzetten van deze interne scholingsprogramma's. Was er geen sprake van een *substitutie-effect* waarbij normale interne scholingsprogramma's gedeeltelijk op kosten van Sociale Zaken werden uitgevoerd? Deze kritiek was mede ingegeven door de ervaring, dat initiatieven van de zijde van het arbeidsbureau tot het opzetten van SOB-programma's dikwijls strandden op een gebrek aan medewerking van het bedrijfsleven. Hoe dit ook zij, de SOB-programma's spelen in het kader van de bestrijding van werkloosheid niet zo'n belangrijke rol.

Bij de Centra voor Vakopleiding van Volwassenen doet zich een andere situatie

voor. Volgens het Evaluatierapport 1980 vond 80 procent van de cursisten een baan. Negen maanden na beëindiging van de cursus was dit percentage zelfs tot 90 procent opgelopen. In hoeverre er ook op langere termijn sprake was van een blijvende arbeidsplaats valt bij gebrek aan gegevens niet te zeggen. Volgens een onderzoek van het Instituut voor Toegepaste Sociologie uit 1978 werd 40 procent van de cursisten binnen 5 jaar na beëindiging van het scholingsprogramma opnieuw met werkloosheid geconfronteerd²⁹. Het betrof hier cursisten uit 1972. Of het gevonden percentage (berekend op basis van een steekproef) thans nog geldig is, moet naar onze mening vanwege de aanzienlijke verslechtering van de situatie op de arbeidsmarkt worden betwijfeld. Zekerheid hierover bestaat evenwel niet.

Ten aanzien van de Studiekostenregeling (SKR) zijn geen recente gegevens over het plaatsingseffect voorhanden. Volgens een ITS-onderzoek uit 1978 had 15 procent van de cursisten (berekend op basis van een steekproef) geen baan gevonden³⁰. Voor wat het plaatsingseffect op langere termijn betreft konden geen conclusies worden getrokken. Over de Cursussen Jeugdige Werklozen (CJW) werd in het Evaluatierapport 1980 opgemerkt, dat in het cursusjaar 1979 in totaal 44,7 procent van de cursisten naar een baan werd geschakeld³¹.

Bij de analyse van het plaatsingseffect blijft men overigens met de vraag zitten, in hoeverre het vinden van een arbeidsplaats aan het volgen van een scholingsprogramma valt toe te schrijven (de effectiviteitsvraag). Over het optreden van het zogeheten 'windfall-effect' (de situatie dat een persoon ook zonder toepassing van een of ander scholingsprogramma een arbeidsplaats zou hebben gevonden) kan men bij gebrek aan onderzoekgegevens slechts speculeren. Wij veronderstellen dat de kans op een dergelijk effect per scholingsprogramma zal variëren. Naarmate een programma meer in de behoefte van specifieke probleemcategorieën voorziet, zal de kans op een dergelijk effect afnemen. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat personen uit de categorieën veel minder in staat zijn om op eigen kracht een arbeidsplaats te vinden.

3.3. Plaatsingsbevorderende middelen. Naast de scholingsprogramma's zijn ook plaatsingsbevorderende middelen³² toegepast om de omvang van de werkloosheid terug te dringen. Hiertoe behoren om te beginnen een aantal loonkostensubsidieregelingen. Voorts worden ook de loonsuppletierregeling, de Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening (START) en de Verhuiskostenregeling tot de categorie van de plaatsingsbevorderende middelen gerekend. Tabel 3 biedt een overzicht van het volume-effect van de belangrijkste plaatsingsbevorderende middelen.

Bezien wij eerst de resultaten van de loonkostensubsidieregelingen. Uit de tabel (zie subtotaleel) blijkt, dat het volume-effect van deze categorie maatregelen zich in de periode 1979-1980 in een dalende lijn bewoog. Volgens het Evaluatierapport 1980 hield deze ontwikkeling verband met de verslechtering van de

Tabel 3 Het volume-effect van plaatsingsbevorderende middelen in de periode 1977-1982 (aantal toepassingen per jaar)

middelen	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
30% loonkostensubsidie regeling plaatsing langdurig werklozen	4046	4242	2864	2052	1458	-	
regeling plaatsing gehandicapten	-	672	1631	1664	1153	-	
regeling loonkosten- subsidie jeugdigen	486	828	1034	1021	582	-	
plaatsingsbevorderende maatregel ¹	1622	2575	2271	1883	1628	-	
	-	-	-	-	2964	8032	(8500)
Subtotaal	6154	8317	7800	6620	7785	8032	(8500)
loonsuppletierегeling START	5391	5458	5017	5925	7263	8150	
verplaatsingskosten- regeling	-	1725	6021	9538	13407	23709	
	866	564	706	869	470	343	
Totaal	12411	16064	19544	22952	28925	40234	

Bronnen: voor 1977 en 1978 Jaarverslag Arbeidsmarkt 1980; voor 1978 Jaarverslag DG ARBVO 1981; voor 1980-1982 DG ARBVO 1982. De bij 1982 tussen haakjes geplaatste cijfers betreffen de streefcijfers voor 1982; deze zijn ontleend aan het Werkgelegenheidsplan 1982.

¹ Bestaat vanaf 1-8-1981; omvat 30% loonkostensubsidie, de regeling plaatsing langdurig werklozen, de regeling plaatsing gehandicapten en de regeling loonkostensubsidie jeugdigen.

economische situatie waarin het bedrijfsleven was komen te verkeren. Of een ondernemer extra personeel aantrekt, hangt primair af van de vooruitzichten op een bevredigende afzet, alle loonkostensubsidies ten spijt. Deze redenering staat evenwel op gespannen voet met de toename van het volume-effect in 1981-1982. In deze periode hadden de ondernemers immers weinig reden voor rooskleurige afzetverwachtingen. Overigens bleef in 1982 het gerealiseerde volume-effect achter bij het in het Werkgelegenheidsplan 1982 genoemde streefcijfer (in de tabel onder 1982 tussen haakjes aangegeven).

Loonkostensubsidies mogen alleen worden verstrekt, indien er uitzicht is op een vaste arbeidsplaats. Uit het Evaluatierapport 1980 blijkt echter dat er ten aanzien van het plaatsingseffect geen sprake is van een onverdeeld gunstige situatie. Bij de 30% Loonkostensubsidieregeling had op het moment van het aflopen van de subsidieperiode 77,6 procent van de betrokken werknemers een vast dienstverband (berekend op basis van een steekproef). Bij de Regeling

Plaatsing Langdurig Werklozen bedroeg dit percentage 56,3 procent. Hier deed zich veel voortijdig vertrek voor. Ook de Regeling Loonkostensubsidie en de Regeling Plaatsings Gehandicapten leverden slechts een beperkt resultaat op. Na de subsidieperiode beschikte 58,4 respectievelijk 39,7 procent van de betrokkenen over een vast dienstverband³³.

Over het optreden van het 'windfall-effect' is voorzover wij weten niets bekend. De kans op een dergelijk effect lijkt ons overigens thans niet bijzonder groot meer gelet op het feit dat personen pas in aanmerking komen voor toepassing van een of andere loonkostensubsidieregeling nadat zij gedurende een langere periode werkloos zijn geweest. De statistische kans op het vinden van een vaste arbeidsplaats is in een dergelijke situatie erg klein. Vanwege de strakke ontslagregeling bestaat er naar onze mening ook weinig reden om voor een grootschalig substitutie-effect te vrezen. Een dergelijk effect zou optreden indien een ondernemer erin slaagt eigen personeel te ontslaan om plaats te maken voor van overheidswege gesubsidieerde personeel. Onderzoek hierover ontbreekt evenwel. Evenmin zijn er gegevens over het eventuele voorkomen van het zogeheten '*displacement effect*' (verdringingseffect). Dit negatieve neveneffect treedt op, indien werklozen door toedoen van de toepassing van een of andere loonkostensubsidieregeling andere kanshebbers voor een bepaalde arbeidsplaats wegdrücken.

Bezien wij het volume-effect van de overige plaatsingsbevorderende middelen, dan valt de vrijwel ononderbroken toename van het beroep op de loonsuppletie-regeling op. Deze regeling lijkt in een behoefte te voorzien. Bij de loonsuppletie-regeling ontvangt de werknemer een tijdelijke compensatie voor het aanvaarden van een werkkring tegen een lager salaris. Het volume-effect van de Verhuiskostenregeling is marginaal. START tenslotte geeft een explosieve toename van het volume-effect te zien. START is voor de overheid een interessant instrument omdat het zichzelf financiert. Volgens het Evaluatierapport 1980 werd in 1980 bij 24 procent van de bemiddelde personen het tijdelijke dienstverband in een vast dienstverband omgezet (volgens het Jaarverslag Arbeidsvoorziening 1982 lag dit percentage in 1982 nog maar op 17,4 procent). Voorts slaagde 'een niet onaanzienlijk deel' van de via START bemiddelde personen er na afloop van de subsidieperiode in om elders een vast dienstverband te verwerven³⁴.

3.4. *Werkgelegenheidsverruimende programma's.* Van het middelenarsenaal van het arbeidsvoorzieningsbeleid zijn de werkgelegenheidsverruimende programma's het sterkst op de bestrijding van werkloosheid gericht. Door middel van de uitvoering van allerlei soorten projecten worden gedurende de loop van het programma een kunstmatige vraag naar arbeid geschapen. Op deze wijze kunnen werklozen aan een tijdelijke arbeidsplaats worden geholpen. De Regeling Tijdelijke Arbeidsplaatsen (TAP) verschilt in zoverre van de overige programma's, dat deze regeling mede is gericht op het verbeteren van de uitgangspositie voor de

verwerving van een blijvende plaats in het arbeidsproces. Bij de overige programma's geldt dit plaatsingsbevorderende effect slechts als een positief neveneffect.

Wat is het volume-effect van de werkgelegenheidsverruimende programma's geweest? Omdat er verschillen zijn in de wijze waarop het volume-effect is gemeten (zie toelichting bij tabel 4), zullen wij deze vraag hier voor elk type werkgelegenheidsverruimend programma afzonderlijk beantwoorden.

Uit de cijfers blijkt om te beginnen de snelle terugval van het volume-effect van het materiaalintensieve en matig arbeidsintensieve deel van de aanvullende werkenprogramma's. Na 1976 werden de inspanningen op dit terrein vermindert

Tabel 4 Het volume-effect van de werkgelegenheidsverruimende programma's in de periode 1977-1982

middelen	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
aanvullende werkprogramma's (materiaalintensief en matig arbeidsintensief) ¹	7770	5280	2015	368	-	-	
arbeidsintensieve aanvullende werkenprogramma's, interim-maatregel jeugdwerkloosheid, experimentele werkgelegenheidsprojecten vrouwen ¹	5000	5690	-	-	-	-	
werkgelegenheidsverruimende maatregel ²	-	-	6559	7882	8361	4736	
herziene werkgelegenheidsverruimende maatregel ³	-	-	-	-	-	7453	} (17.500)
tijdelijke arbeidsplaatsenregeling ⁴	2862	2034	3023	3080	4012	2123	
leerling bouwplaatsen ⁵	-	-	-	239	345	270	(300)
experimentele arbeidsprojecten jeugdigen ⁶	-	-	-	98	497	829	(700)

¹ Het volume-effect is uitgedrukt in de gemiddelde maandelijkse bezetting.

² Het volume-effect is uitgedrukt in het aantal toepassingen per jaar. De werkgelegenheidsverruimende maatregel betreft een samenvoeging van de arbeidsintensieve aanvullende werkenprogramma's, de interim-maatregel jeugdwerkloosheid en de experimentele werkgelegenheidsprojecten vrouwen.

³ Het volume-effect is uitgedrukt in het aantal toepassingen per jaar. De herziene werkgelegenheidsverruimende maatregel omvat ook de tijdelijke arbeidsplaatsenregeling. Ingevoerd per 1-8-1982.

⁴ Voor 1977 en 1978 is het volume-effect uitgedrukt in de gemiddelde maandelijkse bezetting. Voor latere jaren betreffen de cijfers het aantal toepassingen per jaar.

⁵ Voor 1980 en 1981 is het volume-effect uitgedrukt in de gemiddelde maandelijkse bezetting. voor 1982 betreft het cijfer het geschatte arbeidsmarkteffect in arbeidsjaren.

⁶ Voor 1980 en 1981 is het volume-effect uitgedrukt in de gemiddelde maandelijkse bezetting. Het cijfer voor 1982 betreft het aantal geplaatsten ultimo 1982.

en in 1978 startte het laatste programma. Volledigheidshalve merken wij nog op, dat het volume-effect van de aanvullende werkenprogramma's (inclusief het arbeidsintensieve deel) vanaf 1972 jaarlijks snel toenam en in 1976 zijn maximum met 15.526 arbeidsjaren bereikte⁴².

Het volume-effect van de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (ingevoerd in 1979) is voortdurend toegenomen. Niettemin moet worden geconstateerd, dat het totale volume-effect van Werkgelegenheidsverruimende Maatregel de Herziene Werkgelegenheidsverruimende Maatregel en de Tijdelijke Arbeidsplaatsenregeling in 1982 toch weer substantieel is achtergebleven bij het in het Werkgelegenheidsplan 1982 opgenomen streefcijfer (14.312 versus 17.500).

Tenslotte attenderen wij nog op de toename van het volume-effect van de Experimentele Arbeidsprojecten Jeugdigen (EAJ), een nieuw type werkgelegenheidsverruimend programma met projecten in onder meer de sociaal-culturele en administratieve sector. Hier werd het streefcijfer voor 1982 fors overschreden³⁵.

Vanwege de plaatsingsbevorderende doelstelling van de TAP-regeling is het zinvol te vragen naar het plaatsingseffect van dit middel. Het beeld is niet bijzonder gunstig. Volgens het Evaluatierapport 1980 bedroeg het plaatsingseffect op korte termijn in 1980 slechts 28,4 procent. Het plaatsingseffect op wat langere termijn (9 maanden na beëindiging van de toepassing) viel iets hoger uit, namelijk 41 procent³⁶. Bij dit laatste is dan nog aangenomen dat er geen sprake was van een 'windfall-effect'.

Hierboven hebben wij gesteld dat de werkgelegenheidsverruimende programma's waren bedoeld om werklozen tijdelijk werk te bieden. Deze uitspraak moet voor de aanvullende werkenprogramma's echter worden genuanceerd. Uit cijfers van Sociale Zaken blijkt namelijk dat de bemiddelingspercentages bij deze programma's in de periode 1973-1978 varieerden tussen 36 procent (1976) en 60 procent (1978). Het bemiddelingspercentage betreft daarbij het relatieve aantal werklozen dat via bemiddeling van het arbeidsbureau een tijdelijke arbeidsplaats op een aanvullend werk heeft gevonden. Omdat materiaal-intensieve werken (83,1 procent van alle subsidies voor aanvullende werken was voor de uitvoering van dit type programma bestemd) eventueel ook door niet-werklozen mochten worden uitgevoerd, is het interessant om de bemiddelingspercentages voor de materiaalintensieve aanvullende werkenprogramma's afzonderlijk te becijferen. Deze percentages variëren – afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen – van 4,3 procent (1978) tot 25,1 procent (1974). Tegen de achtergrond van deze cijfers moet men dus constateren, dat de aanvullende werkenprogramma's voor een zeer belangrijk deel tot behoud van werkgelegenheid hebben bijgedragen. Werklozen hebben in het bijzonder van de uitvoering van materiaalintensieve aanvullende werkenprogramma's weinig profijt gehad³⁸.

De uitvoering van werkgelegenheidsverruimende programma's gaat in de

praktijk met nogal wat problemen gepaard³⁹. Zo is er het gevaar van concurrentievervalsing. Het is uiteraard zinloos als het bedrijfsleven wordt bedreigd door de gesubsidieerde sector. Een tweede klassiek probleem betreft de maatschappelijke behoefte aan de geselecteerde projecten. De uitvoering van dergelijke programma's mag niet verzanden in pure werkverschaffing waarbij het maatschappelijke rendement niet verder reikt dan het werkgelegenheidseffect. Met name in de jaren zeventig toen de subsidies voor aanvullende programma's in een aantal regio's (met name het Noorden) rijkelijk stroomden, bestond er nogal eens twijfel aan het maatschappelijk nut van diverse geselecteerde projecten.

In de derde plaats is er het probleem van de additionaliteit. Om van een werkgelegenheidsverruimend effect verzekerd te zijn, moet het onomstotelijk vaststaan dat de geselecteerde projecten zonder subsidie van Sociale Zaken niet of pas op een later tijdstip zouden zijn uitgevoerd. Voorzover opdrachtgevers erin slagen 'normale' projecten in de werkgelegenheidsverruimende programma's onder te brengen, is het gemeten werkgelegenheidseffect in principe optisch bedrog. Met andere woorden, ook bij de werkgelegenheidsverruimende programma's speelt het gevaar van het substitutie-effect.

In een onderzoek naar de effectiviteit van gemeentelijke aanvullende werkenprogramma's bleek dat in het Noorden de effectiviteit vanwege het optreden van het substitutie-effect beperkt is geweest. Ook de effectiviteit van de aanvullende werken waarbij de rijksoverheid zelfs als opdrachtgever optrad (de zogeheten rijkswerken) werd van een vraagteken voorzien. Deze werken fungeerden ten dele als compensatie voor het terugschroeven van de overheidsinvesteringen of voor het niet tijdig uitvoeren van geplande investeringen⁴⁰.

3.5. Hervreiding van arbeid. Bij de analyse van de inhoud van het arbeidsmarktbeleid kwam naar voren, dat de hervreiding van arbeid steeds meer aandacht krijgt. Tegenwoordig gaat de discussie vooral in de richting van arbeidstijdverkorting (ATV). Daarnaast zijn er ook pogingen ondernomen om de hervreiding van werk via vervroegde uittreding (VUT) en de bevordering van deeltijdarbeid (DTA) van de grond te krijgen.

De ervaringen met de VUT zijn nogal teleurstellend. Het werkgelegenheidseffect blijkt tegen te vallen. De VUT werkt vooral als afslankingsmiddel. Dit wordt geïllustreerd in tabel 5, waarin voor een drietal sectoren het werkgelegenheidseffect op korte termijn (aangegeven onder A) en op langere termijn (aangegeven onder B) is weergegeven. In feite is er alleen bij de havens sprake van een min of meer bevredigende situatie.

In een onderzoek naar onder meer het werkgelegenheidseffect van de Experimentele Regeling Bevordering Deeltijdarbeid (ERBDTA) werd geconstateerd, dat het effect van dit experiment 'zeer gering' was geweest⁴¹. Van de voor dit experiment beschikbare middelen was maar een fractie besteed.

Tabel 5 Het werkgelegenheidseffect van de VUT

	metaal		havens		Hoogovens	
	A	B	A	B	A	B
geen vervanging	28%	60%	20%	29%	28%	73%
interne vervanging	56%	-	32%	-	57%	-
externe vervanging	16%	40%	48%	71%	5%	27%

4. Slotbeschouwing

Ter afronding van onze analyse van de effecten van het arbeidsvoorzieningsbeleid volgt tenslotte nog een totaaloverzicht van het volume-effect van de scholings-, plaatsingsbevorderende en werkgelegenheidsverruimende programma's. Uit tabel 6 blijkt duidelijk, dat dit volume-effect in de periode 1979-1981 ten opzichte van 1978 behoorlijk is teruggelopen. In 1982 had er over de hele linie een forse toename van het volume-effect plaats. Hierbij dient evenwel te worden aangetekend, dat het gerealiseerde volume-effect vrijwel steeds bij de streefcijfers achterbleef (zie paragraaf 3.2 tot en met 3.4.)

Hoe verhiel het totale volume-effect van het arbeidsmarktbeleid zich tot de omvang van de werkloosheidsproblematiek? Uit tabel 6 blijkt dat de toename van het volume-effect sterk bij de groei van de werkloosheid achterbleef. Sterker nog, in de periode 1979-1982 daalde het volume-effect van het arbeidsmarktbeleid terwijl de gemiddelde werkloosheid sterk toenam.

Tabel 6 Het totale volume-effect van scholings-, plaatsingsbevorderende en werkgelegenheidsbevorderende programma's in de periode 1977-1982 (aantal toepassingen per jaar)

Middelen	1977	1978	1979	1980	1981	1982
scholingsprogramma's	41.017	52.995	47.851	42.609	26.863	41.869
plaatsingsbevorderende programma's	12.411	16.064	19.544	22.952	28.925	40.234
werkgelegenheidsverruimende programma's	19.540	16.255	12.100	11.759	13.215	15.411
Totaal	72.968	85.314	79.495	77.320	69.003	97.514
gemiddelde geregistreerde werkloosheid (x 1000)	204	206	210	248	385	542

* Het volume-effect van de werkgelegenheidsverruimende programma's is een schatting. Teneinde de gemiddelde bezetting per maand om te rekenen in het aantal toepassingen per jaar, is de gemiddelde bezetting met de factor 1,25 vermenigvuldigd.

In het Evaluatierapport 1980⁴² is een poging gewaagd om het relatieve bereik van het arbeidsvoorzieningsbeleid te kwantificeren. De berekening was daarbij aldus opgezet. In 1980 hebben 780.000 personen zich als werkzoekenden bij het arbeidsbureau laten inschrijven. In datzelfde jaar was het totale volume-effect van het arbeidsvoorzieningsbeleid ongeveer 78.000 personen (volgens onze berekening bedroeg dit cijfer 77.320). Hieruit volgt dat slechts 10 procent van de ingeschrevenen van het arbeidsvoorzieningsbeleid profijt heeft gehad. Nu is deze berekening wel erg grofmazig, want lang niet alle ingeschrevenen behoeven een beroep te doen op het arbeidsvoorzieningsbeleid. Laat men het zogenaamde economische aanbod buiten beschouwing (dit aanbod omvat de personen die binnen 3 maanden weer zijn uitgeschreven), dan neemt het relatieve bereik toe van 10 naar 19 procent. Ook dat kan nauwelijks een hoog percentage worden genoemd, nog afgezien van het feit dat dit percentage geflatteerd kan zijn vanwege de kans op 'windfall'-en substitutie-effecten. Sedert 1980 is de situatie op de arbeidsmarkt alleen nog maar verslechterd. Er is dus weinig reden om aan te nemen, dat het relatieve bereik van het arbeidsvoorzieningsbeleid is toegenomen, integendeel zelfs.

Afsluitend, zouden wij de volgende slotconclusie willen formuleren. Afgemeten aan de cijfers over het volume-effect en de schaarse gegevens over het plaatsingseffect van de diverse middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid kan men helaas niet anders concluderen dan dat de resultaten zeer mager zijn, alle inspanningen ten spijt.

Noten

1. Zie M. van Giessen, L. G. Gerrichhauzen en J. G. A. van Mierlo, Tien jaar politieke strijdpunten, in: *Acta Politica*, 1983/2, p. 201.

2. Eerdere overzichten van een aantal ontwikkelingen in het arbeidsmarktbeleid zijn onder meer gegeven door A. L. den Broeder, Aktualisering van het arbeidsmarktbeleid, in: J. A. M. van Wezel, (red.), *Arbeidsmarkt in beweging*, Den Haag, 1977, pp. 145-179 en W. van Voorden, Breukvlakken in het arbeidsmarktbeleid, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1981, pp. 219-227.

3. Een beschouwing over de afbakening tussen het werkgelegenheids- en het arbeidsvoorzieningsbeleid treft men bij W. van Voorden, *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1975, pp. 86-92.

4. *Memorie van Toelichting* Sociale Zaken 1972, pp. 22.

5. De oorzaak van frictiewerkloosheid is gelegen in het feit dat het enige tijd kan kosten voordat vraag en aanbod 'elkaar gevonden hebben'. In principe sluiten vraag en aanbod op elkaar aan. Frictiewerkloosheid is dan ook slechts van beperkte duur.

6. *Rapport Werkgroep Heroverweging Gericht Arbeidsvoorzieningsbeleid*, Den Haag, 1981, p. 5.

7. Met het stijgen van de werkloosheid werd ook steeds het minimale werkloosheidspercentage opgetrokken dat een percentage of regio moest hebben om voor uitvoering van

werkgelegenheidsprojecten in aanmerking te komen. In 1977 bijvoorbeeld moest het werkloosheidspercentage 8 procent of meer bedragen.

8. *Memorie van Toelichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1983, p. 56.

9. Zie *Interim-nota inzake de bestrijding van de werkloosheid*, Den Haag, 1974. Deze probleemanalyse is fel gekritiseerd door onder meer Th. Stevers, *Na prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden, 1979, pp. 9-10.

10. Het structurele begrotingstekort werd door het Kabinet-Den Uyl in 1975 met 1,5 miljard in opwaartse richting bijgesteld. Dat waren nog eens andere tijden!

11. Een uitgebreid overzicht van de verdeling van de gelden in het kader van de extra-werkgelegenheidsprogramma's vindt men bij J. A. M. Maarse, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid: Een bestuurskundig onderzoek naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid*, Enschede, 1983, pp. 90-101.

12. *Nota Knelpunten op de arbeidsmarkt*, Den Haag, 1979.

13. Zie ook W. Albeda, in: *Trouw*, 4-5-1983.

14. Deze beperking impliceert dat bepaalde middelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid buiten beschouwing worden gelaten. Hiertoe behoren onder meer de beroepenvoorlichting, de beroepskeuzeadviesing en de internationale arbeidsbemiddeling.

15. Ontleend aan Sociale Zaken, *Evaluatie van arbeidsvoorzieningsmaatregelen 1980*, p. 70 (hierna aangehaald als *Evaluatierapport 1980*).

16. Van Voorden schat dat het aantal werkenden met behoud van uitkering thans zo'n 90.000 personen bedraagt. Zie W. van Voorden, *Uitzendarbeid in een nieuwe arbeidsmarkt*, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 27 juli 1983, p. 672.

17. De onzekere financiële basis van het arbeidsvoorzieningsbeleid vormde een permanente bedreiging voor de continuïteit in de beleidsvoering. De Raad voor de Arbeidsmarkt heeft hierop bij herhaling kritiek uitgeoefend.

18. Dit hield verband met het feit dat bij de aanvullende werkenprogramma's vanwege de gerichtheid op de bouwnijverheid een groot deel van de beschikbare subsidies opging aan materiaalkosten in ruime zin. Dit gold in het bijzonder voor de materiaal-intensieve (!) werken en in mindere mate voor de matig intensieve werken.

19. Zie bijvoorbeeld P. H. Rossi, H. E. Freeman en S. R. Wright, *Evaluation: a systematic approach*, Beverly Hills, 1979, en H. Blommestein, J. Th. A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Handboek evaluatie overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1984.

20. Zie bijvoorbeeld Y. Dror, *Public Policymaking reexamined*, Scranton, 1968, pp. 54-57.

21. *Rapport Werkgroep Gericht Arbeidsvoorzieningsbeleid*, op. cit., bijlage 6, p. 2.

22. Deze cijfers zijn ontleend aan de *Jaarverslagen Arbeidsvoorziening 1976-1982*.

23. Deze cijfers zijn ontleend aan de *Memories van Toelichting van Sociale Zaken 1972-1982*.

24. *Rapport Werkgroep Heroverwegingen Gericht Arbeidsvoorzieningsbeleid* op. cit., bijlage 6, p. 2.

25. Een gunstige uitzondering is L. J. de Jonge, *Arbeidsbureau nieuwe stijl: adviserend verslag van een experiment*, Nijmegen, 1978.

26. Een bestuurskundige analyse van het thema beleidsvrijheid vindt men bij A. B. Ringeling, *Beleidsvrijheid en ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn, 1978.

27. *Evaluatierapport 1980*, p. 18; J. H. I. W. van Diederer en H. A. J. Koekenbier, *Effecten van scholing via een centrum voor vakopleiding Volwassenen*, Nijmegen, 1978.

28. *Evaluatierapport 1980*, p. 14; H. A. J. Koekenboer en G. M. J. M. van Rossum, *Bijdrageregeling Scholing in Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven*, Nijmegen, 1978.

29. Van Diederer en Koekenbier, *Effecten van scholing via een centrum voor vakopleiding Volwassenen*, op. cit.
30. H. J. P. M. Verijdt en H. A. J. Koekenbier, *Effecten van scholing via de studiekostenregeling werkzoekenden*, Nijmegen, 1978.
31. *Evaluatierapport 1980*, pp. 29-35.
32. Th. Schepers, *Evaluatie van plaatsingsbevorderende maatregelen*, Tilburg, 1980.
33. *Evaluatierapport 1980*, pp. 36-64.
34. *Evaluatierapport 1980*, pp. 61-64.
35. Mevr. I. E. Dijkhuis-Potgieser, H. P. A. Kroft, mevr. M. L. Maan-Faber en R. A. Wong, *Evaluatie experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen*, Den Haag, 1981.
36. *Evaluatierapport 1980*, pp. 74-79.
37. *Jaarverslagen Arbeidsvoorziening 1974 t/m 1978*.
38. Maarse, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*, op. cit., pp. 261-263.
39. Een goed overzicht van deze problemen treft men in de publikatie *Direct job creation in the public sector*, uitgebracht door de OECD, Parijs, 1980.
40. Al deze factoren zijn uitvoerig behandeld in Maarse, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*, op. cit., met name hoofdstukken 7, 9 en 10.
41. F. J. M. Crone, W. Driehuis, C. H. M. Lutz, B. M. Sanders, *Verslag van een onderzoek in het kader van het experiment bevordering deeltijdarbeid*, Den Haag, mei 1982.
42. *Evaluatierapport 1980*, pp. 80-82.