



Voorlopige en incomplete versie

ZIJN HERVORMINGEN VAN ARBEIDSMARKTINSTITUTIES 'HET' ANTWOORD OP DE ARBEIDSMARKTPROBLEMATIEK?

JAAP DE KONING

Rotterdam, oktober 2011

Contactpersoon Jaap de Koning

Adres SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR ROTTERDAM

Telefoon 010-4082598

E-mail dekoning@ese.eur.nl

INHOUD

1	Inleiding	1
2	Biedt het marktmechanisme geen automatisch antwoord?	2
3	Wat levert verdere versoering van het uitkeringssysteem op?	3
4	Wat is te verwachten van gerichte loonkostensubsidies voor werkgevers?	6
5	Wat is te verwachten van flexibilisering van arbeidsrelaties?	8
6	Wat te doen?	9
	Literatuur	10

1 INLEIDING

Er zijn veel structurele veranderingen gaande op de arbeidsmarkt. Door de ontgroening en de vergrijzing neemt de potentiële beroepsbevolking sterk af. Daardoor dreigt arbeid een belemmerende factor voor economische groei te worden, terwijl die groei noodzakelijk is om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. De verhoging van de AOW- en pensioengerechtigde leeftijd wordt pas na 2020 van kracht en vangt de gevolgen van de demografische ontwikkeling maar gedeeltelijk op. Verder is het de vraag of al die 65- en 66-jarigen ook gaan werken. Maar het oplossen van dit krapteprobleem is niet voldoende. We moeten ook zorgen dat arbeid zich sneller kan aanpassen aan veranderingen in de economie. Deze veranderingen gaan namelijk sneller en zijn groter van omvang dan vroeger door de internationalisering van de economie en de sneller verlopende technische ontwikkeling. Ik richt me in mijn verhaal geheel op die lange-termijnproblematiek en niet op de financieel-economische problemen die korte termijn spelen. Ik ga ervan uit dat die laatste problemen het beeld op langere termijn, krapte op de arbeidsmarkt, niet zullen veranderen. Verder zal ik in mijn verhaal ook een historisch perspectief kiezen.

Om maar direct bij dit laatste aan te sluiten: Blom (2009) stelt in zijn boek 'The Vertigo Years' dat het verleidelijk is om de huidige tijd te vergelijken met die van honderd jaar geleden. Hij beschrijft hoe de wereld in de periode 1900-1914 in een versnelling raakte, waarbij op vrijwel alle gebieden in korte tijd baanbrekende vernieuwingen tot stand kwamen. We hebben de afgelopen jaren ook te maken gehad met ingrijpende veranderingen op allerlei gebieden die elkaar hebben versterkt en hebben geleid tot een samenleving die fundamenteel verschilt van die van enkele decennia geleden. En net als honderd jaar geleden, toen de VS Engeland als leidende economisch mogendheid onttroonde, is er thans een wisseling van de wacht, waarbij nu de VS plaatsmaken voor China en het zwaartepunt in de wereldeconomie naar Azië verschuift. De economische instabiliteit die mede daardoor optreedt vergroot bij mensen in het Westen de angst voor stagnatie of zelfs daling van welvaart. Dat alles draagt bij aan het grote maatschappelijk onbehagen. Ook honderd jaar geleden was daarvan sprake.

Een dergelijke situatie is een goede voedingsbodem voor de ontwikkeling van brede visies waarin ingrijpende systeemveranderingen als noodzakelijk worden gezien om de problemen op te lossen. Het groeiende aandeel van zelfstandige werknemers ('zzp-ers') in de totale werkgelegenheid is zo'n ontwikkeling die aanleiding geeft tot visies op een fundamenteel andere werking van de arbeidsmarkt. Al tien jaar geleden poneerde het Ministerie van Economische Zaken in het project 'Economie van de 21^e eeuw' dat men onder invloed van de technologische ontwikkeling, de internationalisering en de individualisering in de naaste toekomst een arbeidsmarkt voorzag waarin de zelfstandige werknemer de traditionele werknemer zou verdringen. Geen vaste arbeidsrelaties meer, maar individuen die hun arbeid aan wisselende werkgevers aanbieden, waarbij in beginsel ook de hoeveelheid aan te bieden arbeidsuren varieert. Zo zouden zowel werkgevers en werknemers de hoeveelheid arbeid die zij respectievelijk kopen en verkopen volledig kunnen afstemmen op hun behoefte: het ultieme marktideaal. Deze visie ging gepaard met een pleidooi voor ingrijpende veranderingen van arbeidsmarktinstituties om deze ontwikkeling te bevorderen.

Maar de vraag is of men zich bij pleidooien voor hervorming van instituties niet te veel laat meeslepen door toekomstvisies en te weinig let op de feiten. Bijvoorbeeld ten aanzien van de opkomst van de zelfstandige werknemer wordt soms de indruk gegeven dat

flexibele arbeidsrelaties inmiddels al de regel zijn en dat de traditionele werknemer een uitstervende soort is. Maar de feiten ondersteunen dit niet. Gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking wijzen weliswaar uit dat sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw het aandeel van zelfstandige werknemers als aandeel van het totaal aantal werkzame personen is toegenomen: van 7 naar 9 procent. Maar deze groei is vrijwel volledig ten koste gegaan van andere vormen van flexibele arbeid. Het percentage werknemers met een traditioneel contract is vrijwel constant gebleven en ligt nog steeds op ongeveer 80. Dit sluit natuurlijk niet uit dat een toename van flexibele arbeidsrelaties noodzakelijk is en dat dit ook gaat gebeuren, maar het is ook denkbaar dat in de praktijk de voorkeur wordt gegeven aan andere vormen van flexibiliteit, bijvoorbeeld in inzetbaarheid, in arbeidsuren of in beloning.

Het lijkt aantrekkelijk om de arbeidsmarktproblemen te lijf te gaan met enkele heldere hervormingen van arbeidsmarktinstituties. Maar hebben deze hervormingen ook werkelijk de gewenste effecten? In dit verband wil ik drie hervormingen tegen het licht houden waarvan veel wordt verwacht: 1) versoering van het uitkeringssysteem (waarbij ik ook kijk naar een eventuele verkorting van de maximale ww-duur), 2) gerichte loonkostensubsidies aan werkgevers om grote groepen met een lage arbeidsproductiviteit aan het werk te krijgen, en 3) versoepeling van het ontslagrecht

Mijn conclusie zal zijn dat de effecten van deze maatregelen beperkt zijn en onvoldoende opleveren. Een breder arbeidsmarktbeleid met andere accenten lijkt mij wenselijk. Daar zal ik ook nog iets over zeggen.

2 BIEDT HET MARKTMECHANISME GEEN AUTOMATISCH ANTWOORD?

Maar voordat ik inga op de hervormingen, wil ik eerst een andere vraag aan de orde stellen. Als er krapte op de arbeidsmarkt komt, lost het marktmechanisme dit dan niet automatisch op? Bij schaarste neemt de prijs van een goed toe, waardoor het aanbod toeneemt en de vraag daalt. Op die manier ontstaat er weer evenwicht. Aan te nemen is dat de krapte op de arbeidsmarkt zal leiden tot stijgende lonen. Ook is aan te nemen dat deze stijgende lonen een negatief effect hebben op de vraag naar arbeid. Maar zal hierdoor het arbeidsaanbod toenemen? Dit is waarschijnlijk maar in zeer beperkte mate het geval. Uit het vele onderzoek dat is gedaan naar het effect van lonen op het arbeidsaanbod komt naar voren dat het arbeidsaanbod van mannen vrijwel geheel inelastisch is. Uit ouder onderzoek naar het arbeidsaanbod van vrouwen kwam vaak wel een positief effect van lonen naar voren, maar recenter onderzoek dat betere methodieken gebruikt wijst ook bij vrouwen op een geringe loonelasticiteit. Deze conclusies komt ook naar voren uit onderzoeken in specifieke sectoren waarin veel vrouwen werken zoals de zorgsector.

Maar op een andere wijze kunnen loonstijgingen wel bijdragen tot vermindering van personeelsknelpunten, namelijk doordat zij een sterke impuls geven om de productiviteit te verhogen. In het verleden was productiviteitsstijging door technische vernieuwing voorbehouden aan de industrie, maar sinds de ICT-revolutie zie je ook een forse productiviteitsstijging in sommige dienstverlenende sectoren zoals de bankensector. Het is aannemelijk dat deze ontwikkeling zich uiteindelijk ook zal gaan voordoen in andere dienstverlenende sectoren zoals de zorgsector. Maar volgens een studie van het Centraal Planbureau zal het nog geruime tijd duren tot arbeidsbesparende technologieën in deze sector werkelijk zoden aan de dijk gaan zetten. In een rapport van het Rathenau instituut

wordt geconcludeerd dat robottechnologie vooralsnog weinig zal opleveren aan arbeidsbesparing in de zorg. Dus we kunnen van productiviteitsverbetering ook niet teveel verwachten.

Andere mogelijkheden om personeelskrapte op te lossen zoals het inschakelen van buitenlandse arbeidskrachten en verplaatsing van activiteiten naar het buitenland zijn minder aantrekkelijk. De eerste optie is op langere termijn misschien ook niet realistisch omdat de vergrijzing ook elders toeslaat, vaak nog sterker dan in Nederland.

Ik onderschrijf daarom de doelstelling van het huidige beleid om werklozen en inactieven op grotere schaal in te zetten om de dreigende personeelstekorten tegen te gaan. Maar wat leveren een aantal hervormingen in dat verband op? Ik kijk daarbij allereerst naar verdere versoering van het uitkeringsstelsel.

3 WAT LEVERT VERDERE VERSOERING VAN HET UITKERINGSSYSTEEM OP?

Het uitkeringsstelsel is in de tweede helft van de vorige eeuw opgebouwd en bereikt zijn maximale bereik en uitgavenniveau in de jaren tachtig van die eeuw. Sindsdien is het systeem geleidelijk versoerd. In hoeverre leidt zo'n uitkeringsstelsel tot hogere werkloosheid en in hoeverre leidt (verdere) versoering van het huidige stelsel tot minder werkloosheid? En misschien nog belangrijker: leidt het ertoe dat meer mensen gaan werken?

Het is duidelijk dat werkloosheid, ook massale en langdurige werkloosheid, ook voorkomt zonder uitkeringsstelsel. De ontwikkeling daarvan is immers ingegeven door het optreden van werkloosheid. Werkloosheid is een hardnekkig verschijnsel dat overal in markteconomieën voorkomt. Ieder land, ongeacht grootte en welvaart heeft ermee te maken. In landen zonder een sociaal zekerheidstelsel, waar financiële prikkels die vrijwillige werkloosheid bevorderen dus ontbreken, is de werkloosheid vaak ook hoog.

We kunnen ook kijken naar de ontwikkeling van de werkloosheid in Nederland in historisch perspectief. Hoe hoog was vroeger de werkloosheid en hoe zag het uitkeringsstelsel eruit? Echte gegevens over de werkloosheid zijn er pas sinds de jaren twintig van de vorige eeuw. Iedereen weet dat de werkloosheid tijdens de depressie in de jaren dertig zeer hoog opliep. Maar al in de negentiende eeuw was er sprake van werkloosheid die van tijd tot tijd aanzienlijk was. Bijvoorbeeld in de eerste helft van de negentiende eeuw was in Amsterdam 20 procent van de bevolking die je tot de potentiële beroepsbevolking zou kunnen rekenen op armenzorg aangewezen (Van Leeuwen, diverse publicaties, ook over latere ontwikkelingen in de armenzorg en de sociale zekerheid). Deze zorg omvatte overigens niet alleen werklozen maar vooral ook zieken en mensen met een beperking. Het CBS heeft schattingen van de werkloosheid in de negentiende eeuw gepubliceerd. Deze komen gemiddeld uit op ongeveer vier procent, wat iets lager is dan het gemiddelde van vijf procent voor de twintigste eeuw. Wel moet hierbij bedacht worden dat zeker in de eerste helft van de negentiende eeuw de arbeidsmarkt anders werkte dan nu (Brugmans, 1970). Het dienstverband met een bedrijf zoals we dat tegenwoordig kennen kwam weinig voor. Er waren veel zelfstandige ambachtslieden (in feite zzp-ers avant la lettre) en een grote groep ongeschoolden die een zeer mager inkomen bij elkaar scharrelden met tijdelijke werkzaamheden. Economische fluctuaties leidden er vaak toe dat men minder uren werkte. Maar het is aannemelijk dat zeker de onderklasse ook te maken had met perioden waarin men volledig zonder werk was.

Dit wordt bevestigd door een studie van Burnett (2003) over de geschiedenis van de werkloosheid in Engeland vanaf het eind van de achttiende eeuw. Over Engeland is op dit gebied meer informatie beschikbaar (of een groter deel van de aanwezige informatie is boven tafel gebracht), op basis van gegevens van werkloosheid onder vakbondsleden en uit dagboeken van mensen. Werkloosheid als gevolg van seizoensfluctuaties, conjunctuurfluctuaties en uitstoot van arbeid als gevolg van technologische vooruitgang blijken alle al in de eerste helft van de negentiende eeuw voor te komen. Werkloosheid als een meer structureel fenomeen kwam voornamelijk bij de onderklasse van ongeschoolden voor, maar dan meestal niet in de vorm van permanente werkloosheid. Er was meer sprake van frequente korte perioden van werkloosheid en gedeeltelijke werkloosheid. Statistische gegevens die een indicatie geven van de nationale werkloosheid in Engeland zijn pas beschikbaar vanaf 1885. Deze geven aan dat in de periode 1885-1915 het werkloosheidspercentage varieerde tussen ongeveer 2 en 10, wat niet erg afwijkt van de schattingen voor Nederland voor die tijd. In het interbellum lag het werkloosheidspercentage in Engeland gemiddeld op ongeveer 10, met een piek van 17 procent tijdens de depressie in de jaren dertig. Ook dat is vergelijkbaar met de Nederlandse cijfers. Na de tweede wereldoorlog komt men cijfers van deze omvang niet meer tegen. In het begin van de jaren tachtig is er in Nederland een piek van ongeveer 11 procent.

Welke inkomensvervangende instituties bestonden er in het verleden? Het sociale zekerheidsstelsel dat we nu kennen is in de twintigste eeuw ontwikkeld en dan vooral na de tweede wereldoorlog. In de negentiende eeuw moesten mensen terugvallen op de armenzorg, een systeem dat overigens al in de eeuwen daarvoor bestond. De armenzorg werd uitgevoerd door gemeenten en kerkelijke organisaties. De uitkering werd meestal gedeeltelijk in pecunia en voor een ander deel in natura (brood, brandstof en kleding) gedaan.

De steun bedroeg gemiddeld ongeveer een gulden per week per huishouden, met overigens een grote spreiding tussen typen huishoudens (bijvoorbeeld afhankelijk van het aantal kinderen), maar ook tussen regio's. Een arbeider verdiende in die tijd ongeveer 7 gulden per week. Dat loon was al nauwelijks voldoende om van te kunnen leven. We praten dus over een 'replacement rate' (verhouding uitkering en loon) van ongeveer 15 procent. Waarschijnlijk is dit nog te gunstig voorgesteld omdat mensen die gezond waren en in de leeftijd om te kunnen werken, niet snel in aanmerking kwamen voor steun.

Armenzorg was bedoeld voor mensen die niet in een inkomen konden voorzien, niet speciaal voor werklozen. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw wordt werkloosheid als een specifieke reden voor inkomensvervangende uitkeringen herkend en erkend. In Nederland ontstaan pas in het begin van de twintigste eeuw op enige schaal werkloosheidsuitkeringen. Daarna vindt een geleidelijke uitbreiding van het uitkeringssysteem: de toegankelijkheid neemt toe, de relatieve uitkeringshoogte stijgt en de maximale uitkeringsduur wordt langer. Ongeveer rond 1980 is het systeem het verst uitgebreid; daarna wordt weer een zekere versobering doorgevoerd.

Dit leidt tot het volgende beeld:

Figuur 1 Werkloosheid en uitkeringen vanaf de negentiende eeuw

Periode	Werkloosheidspercentage	Relatieve hoogte uitkering /ondersteuning	Opmerkingen
Negentiende eeuw tot ca. 1885	Ca. 4 procent volgens ruwe schattingen CBS	Ca. 15 procent	Volwassen mannen tot ca. 60 jaar komen nauwelijks in aanmerking
Eind negentiende eeuw tot eerste wereldoorlog	Ca. 4 procent volgens ruwe schattingen CBS Ca. 6 procent volgens Engelse data	Ca. 20 procent	Eerste vormen van verzekering tegen werkloosheid op enige schaal
Interbellum	Ca. 10 procent volgens schattingen CBS	Ca. 30 procent	Beperkte duur werkloosheidsuitkering, maar uitbreiding bereik
1946-1965	Ca. 2 procent	Loop geleidelijk op tot ca. 50 procent	Invoering van de ww (korte duur, relatief hoge uitkering); invoering bijstand in 1963
1966-1985	Ca. 5 procent	Loopt vanaf midden jaren zestig op tot 85	Toegankelijkheid en maximale duur uitkeringen nemen sterk toe
1986-2009	Ca. 6 procent	Loopt terug van ca. 85 tot ca. 70 procent (CPB)	Beperkingen aan toegankelijkheid en duur

Bronnen: NOG TOE TE VOEGEN

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het uitkeringssysteem maar van beperkte betekenis is voor de hoogte van de werkloosheid. In de tijd is de generositeit van het uitkeringsysteem sterk veranderd, maar je ziet dit niet terug in een navenante ontwikkeling van de werkloosheid. Je kunt hier echter niet uit concluderen dat uitkeringen geen effect hebben. De hoogte van de werkloosheid wordt immers door allerlei contextuele factoren beïnvloed en daar zou je voor moeten corrigeren om het effect van het uitkeringssysteem te isoleren. Ook is werkloosheid in de verschillende perioden niet op dezelfde wijze gemeten en verschilt de lengte van de deelperioden.

Vooral de laatste tien jaar is er veel onderzoek gedaan naar de effecten van het uitkeringssysteem op de werkloosheid. In de eerste plaats betreft dit econometrische studies waarbij op basis van gegevens over OECD-landen is geprobeerd de ontwikkeling van de werkloosheid te verklaren uit arbeidsmarktinstituties, waaronder het uitkeringssysteem. Hieruit komt stelselmatig naar voren dat uitkeringen van belang zijn voor de hoogte van de werkloosheid. Uitkeringen vormen ook de enige institutie waarvoor een dergelijk robuust resultaat wordt verkregen. Er zijn wel grote verschillen in de hoogte van de gevonden effecten. Nickell, Nunziata en Ochel (2005) vinden dat ongeveer 20 procent van de stijging van de werkloosheid vanaf 1960 wordt verklaard uit

verbetering van de uitkeringsregelingen. Maar deze studie is later bekritiseerd op de gebrekkige kwaliteit van de data voor de jaren zestig en zeventig. Misschien mede hierdoor vinden Stockhammer en Klär (2011), die in hun model bovendien een grotere plaats geven aan financieel-economische factoren, een veel kleiner effect van uitkeringen (hoewel deze nog wel significant zijn). Howell e.a. (2007) bekritisieren dergelijke studies onder andere op het feit dat deze geen rekening wordt gehouden met endogeniteit van instituties. In een aantal landen zoals Nederland is gereageerd op de hoge werkloosheid met onder andere versobering van het uitkeringssysteem. Er was dus een correlatie tussen werkloosheid en uitkeringssysteem, maar niet noodzakelijk een causaal verband alleen van uitkeringen naar werkloosheid.

Een andere bron vormen micro-economische evaluaties van veranderingen in het uitkeringssysteem, bijvoorbeeld verkorting van de maximale uitkeringsduur. Uit deze studies komt naar voren dat uitkeringen een verlengend effect hebben op de feitelijke uitkeringsduur. Maar ook hier is een vrij grote variatie in de omvang van het effect. Sommige studies vinden een verrassend klein effect van bijvoorbeeld verkorting van de maximale uitkeringsduur, maar in andere gevallen is dit effect groter. Uit het onderzoek komt echter ook naar voren dat van degenen die geen uitkering meer krijgen, lang niet iedereen een baan vindt. Verder is het de vraag of je dergelijke micro-economische resultaten zonder meer kan doorvertalen naar het macroniveau.

Wat betekent dit nu voor verdere hervormingen van het uitkeringssysteem? Allereerst moet worden opgemerkt dat sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw ons uitkeringssysteem al is versoerd en dat wat er nog te winnen is aan werkloosheidsvermindering kleiner is dan de effecten die bijvoorbeeld Nickell et al meten. En zij overschatten waarschijnlijk de betekenis van het uitkeringssysteem voor de hoogte van de werkloosheid. Ik denk dat het marginale effect van verdere versoeringen al gauw klein wordt. Ook Burnett komt tot die conclusie. Het verleden leert dat bij een geringe sociale zekerheid werkloosheid nog steeds voorkomt en dan gepaard gaat met armoede. Verkorting van de maximale ww-duur is te overwegen, maar ik verwacht hiervan geen spectaculaire effecten op de werkloosheid en nog minder op de werkgelegenheid.

4 WAT IS TE VERWACHTEN VAN GERICHTE LOONKOSTENSUBSIDIES VOOR WERKGEVERS?

Een belangrijk onderdeel van het voorgenomen beleid is het geven van loonkostensubsidies aan werkgevers. Het idee is dat een schatting wordt gemaakt van de productiviteit van laag-productieve mensen en dat de overheid werkgevers een subsidie geeft om het verschil tussen productiviteit en beloning te overbruggen. Op deze wijze denkt de overheid een groot deel van de mensen die onder de huidige condities in de sociale werkvoorziening, de bijstand, Wia of de Wajong terechtkomen aan een reguliere baan te helpen. Alleen al het aantal mensen in de sociale werkvoorziening zou hierdoor op termijn afnemen van de huidige ca. honderdduizend naar ongeveer dertigduizend. Wat betreft de bijstand heeft de staatssecretaris van SZW aangegeven dat wat hem betreft een halvering van het aantal bijstandsgerechtigden mogelijk is. In zijn totaliteit zou het dan om enkele honderduizenden mensen gaan. Is het te verwachten dat dit systeem zulke effecten op de werkgelegenheid zal hebben?

Loonkostensubsidies om mensen met een lage productiviteit aan regulier werk te helpen zijn bepaald niet nieuw. Vooral banenplannen in de overheidssector hebben veel aandacht

gekregen, maar er zijn ook de nodige loonkostensubsidies in de marktsector toegepast. In veel gevallen gaat het hierbij om maatregelen waarbij de werkgever een premie- of afdrachtkorting krijgt voor langdurige werklozen die hij aanneemt. Voorbeelden zijn de Wet Vermeend-Moor, KRA, regelingen voor gesubsidieerde uitzendarbeid, VWL en WVA. Deze regelingen zijn meer (maar overigens niet exclusief) op de marktsector gericht. In sommige gevallen (zoals bij de KRA) kon aanvullend op de premie- of afdrachtkorting ook een eenmalige subsidie worden verkregen.

Het bereik van deze maatregelen is beperkt geweest. Bij de KRA, qua bereik een van de meest succesvolle maatregelen, was het aantal plaatsingen per jaar rond 1990 iets meer dan 20-duizend VERWIJZINGEN NOG TOE TE VOEGEN. Maar hierbij ging het niet alleen om laag-productieven. Voor de moeilijkst plaatsbaren was er een variant, de werkervaringsplaatsenregeling van de KRA (kortweg WEP genoemd). Voor deze groepen was de subsidie aanmerkelijk hoger en besloeg deze voor laag betaalden meer dan de helft van het loon. Dit betrof ongeveer 7-duizend mensen. Meta-evaluaties laten zien dat dergelijke subsidies in de marktsector een positief netto-effect hebben, maar dit is niet heel groot (Card, Kluge en Weber). Ook de indertijd uitgevoerde evaluaties komen uit op schattingen van de netto-effectiviteit die ver beneden de 100 procent liggen. Recentere ervaringen met loonkostensubsidies (WVA voor laag opgeleide werklozen, Kleine-banenregeling voor jongeren) zijn zelfs nog minder gunstig. Ook het begeleid werken voor mensen met een indicatie voor de Sociale Werkvoorziening is kwantitatief gezien geen groot succes geworden. Groepsgewijze detachering vanuit Sw-bedrijven is voor deze groep waarschijnlijk een realistischere optie.

Realisatie van een groot bereik is in het verleden wel gerealiseerd met gesubsidieerde arbeid bij de overheid en plaatsing van laag productieve mensen in de gesubsidieerde bedrijven van de Sw (in totaal enkele honderdduizenden). Zolang het hierbij gaat om mensen die anders werkloos waren gebleven is er ook sprake van een fors netto-effect. Een nadeel van deze maatregelen is echter dat er nauwelijks doorstroming plaatsvond naar reguliere banen. Dus in termen van netto-effectiviteit op reguliere arbeid was het effect heel klein of door een insluitingseffect zelfs negatief. Ook in buitenlandse evaluaties komt dit beeld terug.

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat:

Figuur 2 Bereik en effectiviteit van loonkostensubsidies

	Bereik	Netto-effect per toepassing	Totaal netto-effect
Banenplannen voor additionele werkgelegenheid	Aanzienlijk in de collectieve sector; zeer beperkt in de marktsector	In termen van doorstroming naar reguliere arbeid zeer beperkt; wel aanzienlijk op het hebben van werk	Aanzienlijk, maar niet effectief voor doorstroming naar regulier werk
Gesubsidieerde bedrijven voor zeer moeilijk plaatsbare groepen (Sw)	Aanzienlijk	In termen van doorstroming naar reguliere arbeid zeer beperkt; wel aanzienlijk op het hebben van werk	Aanzienlijk, maar niet effectief voor doorstroming naar regulier werk
Loonkostensubsidies zonder eis van additionaliteit	Voornamelijk in de marktsector, maar beperkt van omvang	Positief, maar beperkt van omvang	Beperkt, zeker waar het moeilijk plaatsbare groepen betreft

Uit het voorgaande concluderen we op grond van ervaringen met loonkostensubsidies voor moeilijk plaatsbare werklozen dat het niet realistisch is om aan te nemen dat langs deze weg grote aantallen van deze mensen in de marktsector kunnen worden geplaatst. Zelfs bij de succesvolle plaatsingssubsidies ging het niet om honderdduizenden mensen. En deze plaatsingssubsidies bereikten niet of nauwelijks de doelgroep van de Wet Werken Naar Vermogen. Subsidiemaatregelen voor de marktsector uit het verleden die op deze groep gericht waren kenden een veel kleiner bereik. Ook als je ervan uitgaat dat bij de nieuwe loonkostensubsidies de subsidie van langere duur zal zijn, verwacht ik geen grote effecten. Hierbij speelt ook een belangrijke rol dat voor de meeste banen kwalificatie-eisen gelden (denk bijvoorbeeld aan de zorgsector en de industrie) waar de betrokken groepen niet aanvolden. Die eisen gaan alleen maar omhoog.

5 WAT IS TE VERWACHTEN VAN FLEXIBILISERING VAN ARBEIDSRELATIES?

Beschermende instituties leiden ertoe dat bedrijven werknemers niet direct kunnen ontslaan. Bedrijven moeten dus ofwel onderbezetting van werknemers accepteren en/of een ontslagvergoeding bieden. Dit verhoogt de arbeidskosten en kan daardoor een negatief effect op de werkgelegenheid hebben. De meeste politieke partijen zijn mede om die reden voor versoepeling van het ontslagrecht. Verder verwachten zij dat zo'n versoepeling leidt tot een hogere turnover (meer uitstroom en meer instroom), wat meer kansen biedt aan outsiders zoals de laag productieven uit de Sociale werkvoorziening en de Bijstand. Wat is over de effecten bekend?

In de eerder genoemde econometrische studies naar de oorzaken van werkloosheid op basis van OECD-gegevens worden meestal naast kenmerken van het uitkeringsstelsel ook indicatoren voor andere instituties opgenomen waaronder de striktheid van wettelijke bepalingen voor de bescherming van banen. Hierbij speelt onder meer een rol hoe soepel het ontslagrecht is. Maar deze instituties hebben – in tegenstelling tot de generositeit van het uitkeringsstelsel – lang niet altijd een significante invloed in deze analyses. Een mogelijke verklaring is dat bedrijven die meer werknemers ontslaan ook meer nieuwe werknemers moet werven, wat ook kosten met zich brengt. Verder zal er vaak in werknemers geïnvesteerd zijn in bedrijfsspecifiek kapitaal, wat hun vervangbaarheid vermindert. Ook zonder beschermende instituties zullen bedrijven daarom bij een inzinking van hun productie werknemers niet ogenblikkelijk ontslaan. In de crisis van enige jaren geleden kwam dit heel pregnant naar voren.

Een deel van de literatuur concentreert zich op het effect van ontslagwetgeving op de groei van de werkgelegenheid in innovatieve sectoren (in het bijzonder de IT-sector). Daaruit zijn aanwijzingen gevonden dat een hoge mate van protectie structurele veranderingen in de sectorstructuur bemoeilijkt, wat juist ten koste gaat van dergelijke innovatieve sectoren. Andere studies nuanceren dit door resultaten die uitwijzen dat het optreden van dergelijke effecten mede afhangen van het systeem van arbeidsverhouding. Kennelijk is het bij een meer ontwikkeld stelsel van arbeidsverhoudingen mogelijk om dergelijke effecten te vermijden. Dit neemt niet weg dat wettelijke protectie van banen structurele aanpassingen kan bemoeilijken.

Versoepeling van de ontslagwetgeving brengt ook risico's mee. Waarschijnlijk zullen vooral oudere werknemers hierdoor hun baan kwijtraken. Zullen andere bedrijven dan deze oudere werknemers aannemen? Ook als de bedrijven deze werknemers weer makkelijk kunnen ontslaan is dit maar zeer de vraag. Als het om ander werk gaat zal

bijvoorbeeld in scholing moeten worden geïnvesteerd, maar gezien het korte aantal jaren dat ouderen nog zullen werken is het de vraag of deze investering een positief rendement zal geven vanuit privaat perspectief. Hierbij speelt ook een rol dat onzeker is of ouderen die lange tijd hetzelfde werk hebben gedaan nog gemakkelijk kunnen omschakelen naar ander werk. Daarom is het misschien verstandig om enerzijds ontslagprocedures te versoepelen en te stroomlijnen, maar wel een ontslagvergoeding te handhaven. Dit geeft bedrijven een prikkel om de kosten van werkloosheid te internaliseren in hun personeelsbeleid en te investeren in de inzetbaarheid en het aanpassingsvermogen van werknemers. De ontslagvergoeding zou dan benut kunnen worden voor scholing en herplaatsing. Ook is denkbaar dat de werkgever bijdraagt aan de uitkeringskosten.

Vooralsnog lijken de effecten van versoepeling van het ontslagrecht op de werkgelegenheid en de werkloosheid beperkt.

Mijn conclusie is dat de betekenis van flexibele arbeidsrelaties voor de werkloosheid en de werkgelegenheid niet moet worden overschat. Er is zelfs enig risico van een averechts effect op de productiviteit. Vooral in tijden van vrij plotselinge, grote veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur kan een strikt ontslagrecht echter een belemmering vormen. Om die reden is hervorming ervan toch te overwegen. Maar uit een oogpunt van vergroting van de flexibiliteit van arbeid zijn andere vormen van flexibiliteit (flexibele inzetbaarheid van werknemers, detachering, uitbesteding, flexibiliteit in werktijden, urenbanken, telewerken en flexibele beloning) waarschijnlijk belangrijker.

6 WAT TE DOEN?

Samenvattend kunnen we concluderen dat de drie behandelde hervormingen maar in beperkte mate zullen bijdragen aan werkgelegenheid voor laag productieven, verhoging van de netto-participatie en oplossing van de dreigende personeelskrapte. De effecten zijn daarvoor in de verste verte niet groot genoeg. Er moet dus in ieder geval meer gebeuren. Waaraan moet dan worden gedacht?

Om dat te bepalen moet je kijken naar de factoren die de participatie bepalen. Daaruit komen allereerst opleiding en gezondheid als belangrijke factoren naar voren. Onder alle leeftijdsgroepen is de participatie van hoger opgeleiden aanmerkelijk hoger dan die van lager opgeleiden en bij ouderen is dit verschil zelfs groter dan gemiddeld. Hoger opgeleiden zijn ook productiever dan lager opgeleiden. Gezondheid is een belangrijke bepalende factor voor het al dan niet hebben van werk, het aantal uren dat men werkt en de arbeidsproductiviteit. Als het gaat om bevordering van participatie ligt het dus voor de hand om prioriteit te geven aan onderwijs- en scholingsbeleid en beleid gericht op gezondheidsverbetering. Hiermee is waarschijnlijk meer te winnen dan met de eerder behandelde maatregelen. Uit internationaal onderzoek komt steeds meer bewijs dat de basis voor succes ten aanzien van arbeid, gezondheid en inkomen in belangrijke mate al in de vroege jeugd wordt gelegd. Hierbij spelen ook sociale en psychologische factoren een grote rol. Ook preferenties die uiteindelijk de basis vormen voor de onderwijskeuze worden al op jonge leeftijd gevormd. Er zijn ook aanwijzingen dat beïnvloeding op al deze punten mogelijk is. Maar ook tijdens de middelbare schooltijd en tijdens het arbeidsleven zijn deze factoren te beïnvloeden. In het beleid zie je momenteel een zekere terughoudendheid ten aanzien van een dergelijke beïnvloeding omdat dit bevoogdend zou zijn. Maar als je weet dat sommige groepen hulp of informatie nodig hebben en met die hulp of informatie betere beslissingen nemen en beter terecht komen, waarom zou je die hulp of informatie dan niet geven?

Maatregelen kunnen voor een deel een algemeen karakter hebben, maar zullen voor een deel ook groepsspecifiek moeten zijn. Als je de participatie verklaart uit factoren als gezondheid en onderwijs, dan blijken leeftijd, geslacht en herkomst nog steeds een significante rol te spelen. De arbeidsmarktproblematiek is voor al deze groepen verschillend en vraagt daarom om uiteenlopende maatregelen. Om de participatie van vrouwen te bevorderen moet je vooral denken aan flexibilisering **binnen** arbeidsrelaties en niet **van** arbeidsrelaties (flexibiliteit in werktijden, urenbanken, telewerken). Deze sociale innovatie kan overigens ook een bijdrage leveren aan productiviteitsverbetering. Bij minderheden zijn onder meer interventies gericht op leerlingen en ouders (vooral in het vmbo en het mbo) van belang. Wat betreft bevordering van participatie van ouderen hebben Gelderblom e.a. een overzicht gemaakt van maatregelen die genomen zouden kunnen worden en wat hun verwachte effecten zijn.

Wat ik dus voorsta is een breed pallet aan maatregelen. De meeste maatregelen hebben individueel maar een klein effect, maar samen kunnen ze wel een verschil maken. Maar zijn al die maatregelen wel te betalen? Je moet echter niet alleen naar de kosten kijken maar ook naar de opbrengsten. Zo lang maatregelen meer baten dan kosten genereren is er niets op tegen om meer uit te geven. Bezuinigingen zouden er niet toe moeten leiden dat maatregelen met een positief rendement worden afgeschoten. Maar dan moet je er wel vrij zeker van kunnen zijn dat het rendement positief is. Goede evaluaties zijn dus uiterst belangrijk. Daarvoor is het noodzakelijk dat waar mogelijk experimenten worden opgezet en geëvalueerd voordat maatregelen integraal worden ingevoerd. Is een experiment niet mogelijk dan is het verstandig om een maatregel zo in te voeren (gefaseerd, in sommige regio's of voor sommige leeftijdsgroepen) dat deze als een natuurlijk experiment te beschouwen is en goed evalueerbaar is. Hoewel hiervoor recentelijk meer mogelijkheden zijn gekomen, valt er op dit gebied nog veel te verbeteren.

Of een breed pallet aan maatregelen voldoende reguliere werkgelegenheid schept voor de minst kansrijken waag ik overigens te betwijfelen. Vooral onder deze groepen zal zelfs bij krapte op de arbeidsmarkt langdurige werkloosheid blijven voorkomen. Daarom blijft een behoorlijk uitkeringsstelsel van belang en blijven ook maatregelen als de sociale werkvoorziening en gesubsidieerde arbeid bij de overheid in een of andere vorm van belang.

LITERATUUR

Blanchard, O. (2006),. European unemployment: the evolution of facts and ideas, *Economic Policy*, Vol. 21.

Brugmans, I.J. (1970), De arbeidende klasse in Nederland in de negentiende eeuw.

Burnett, J. (1994), *Idle hands: the experience of unemployment, 1790-1990*, Londen, Routledge.

D. Card, J. Kluve en A. Weber, Active labour market policy evaluations: een meta-analyse, *The economic journal*, 2010, vol. 120, pp. 452-477.

Howell, D.R., D. Baker, A. Glyn and J. Schmitt (2007), Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence, *Capitalism and Society*, Vol. 2, Issue1, 2007.

Lalive and Zweimüller (2003)

M.H.D. van Leeuwen, Surviving with a little help: the importance of charity to the poor of Amsterdam 1800-50, in a comparative perspective

M.H.D. van Leeuwen, Armenzorg 1912-1965: van centrum naar periferie

Nickell, S., L. Nunziata and W. Ochel (2005), Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?, *The Economic Journal*, Vo. 115.

Ours, J. van, and M. Vodopivec (2005)

Stockhammer, E., and E. Klär (2011), Capital accumulation, labour market institutions and unemployment in the medium run, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 35.

NOG AAN TE VULLEN