

Het aandeel van economen in het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek

DRS. D. MUUSERS — DRS. J. J. VAN HOOF — DRS. R. KUNNEN*

Begin dit jaar is het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek (NPAO) opgeheven. Gezien het belang van het programma is een retrospectief artikel waarin de economische onderzoeken die in het kader van het programma zijn verricht, in hun onderlinge samenhang worden besproken, op zijn plaats. Het NPAO heeft ertoe geleid dat het interessegebied van het empirisch arbeidsmarktonderzoek is verbreed zonder dat de samenhang verloren is gegaan. Het verdient daarom aanbeveling om deze ontwikkeling verder te stimuleren. Deze stimulans is gezocht in de oprichting van een Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).

Inleiding

Nu het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek (NPAO) formeel is beëindigd, is het zinvol om terug te kijken op de onderzoeken die in het kader van dit programma zijn verricht. Hoewel het NPAO ook aan andere menswetenschappen de ruimte heeft geboden, blijkt dat het overgrote deel van de 33 onderzoeken door economen of sociologen is uitgevoerd. Het aandeel van de economen in het programma — qua aantal onderzoeken — ongeveer 33% — is groot genoeg om deze studies apart in een artikel te belichten.

Voordat we hiermee beginnen zullen we kort de voorgeschiedenis en de doelstelling van het NPAO bespreken. De geschiedenis begint eind jaren zestig als er door de Sociaal-Wetenschappelijke Raad en ZWO een studiegroep *Programmering* wordt ingesteld. De taak van deze groep is het aangeven van de wijze waarop in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar arbeid meer samenhang kan worden gebracht. De resultaten van de werkzaamheden van de werkgroep werden gepubliceerd door Ruiter 1). In deze publikatie bepleit de schrijver de bouw van een *interdisciplinair model* van de arbeidsmarkt dat als coördinatiemiddel kan dienen voor de programmering van verder onderzoek. Gezien de omvang en de complexiteit van de problematiek werd op verzoek van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad een basisstudie door het NEI verricht 2). Inmiddels had de minister voor Wetenschapsbeleid het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek ingesteld, een programma van met elkaar samenhangende wetenschappelijke onderzoeken op het gebied van de arbeidsmarkt op de middellange en lange termijn 3). Centrale gedachte achter het NPAO is geweest dat via coördinatie van onderzoek een betere benutting van de beschikbare financiële en personele middelen zou zijn te realiseren. Van deze bundeling van onderzoeken werd verwacht dat zij enerzijds zou leiden tot een verdieping en systematisering van het wetenschappelijk inzicht in de werking van de arbeidsmarkt, terwijl daarnaast het onderzoek een bijdrage zou kunnen leveren bij het oplossen van beleidsproblemen op lange en middellange termijn 4).

In het NPAO is aan een vertal hoofdthema's aandacht geschonken, te weten de bouw van het kernmodel, de discrepanties op de arbeidsmarkt en hun achtergronden, de arbeidsmarkt als verdelingsmechanisme en het arbeidsmarktbeleid 5). Hierbij zou het eerste thema, de bouw van een kwantitatief model, dat de belangrijkste relaties op de arbeidsmarkt weergeeft, als coördinatiemiddel voor de andere drie thema's worden gebruikt. Dit betekent dat de aanbeveling van Ruiter in deze is opgevolgd. Dat het kernmodel niet als coördinatiemiddel heeft kunnen functioneren wordt door een tweetal feiten begrijpelijk.

Ten eerste trad bij de bouw van het model vertraging op doordat

de koppeling van het arbeidsmarktblok aan het CPB-model Vintaf aanleiding heeft gegeven tot een herziening van een groot aantal vergelijkingen uit Vintaf, waaronder de investeringsvergelijking 6). De koppeling aan het Vintaf-model is geschied op verzoek van de Stuurgroep van het NPAO. Dit verzoek is ingegeven doordat het kernmodel een aanvullende functie ten opzichte van de door het CPB gebruikte macro-economische modellen zou kunnen vervullen. Omdat het niet-arbeidsmarktgedeelte van dit model in eerste instantie een macro-economisch karakter zou hebben, is het uit oogpunt van consistentie van beleidsaanbevelingen begrijpelijk dat deze koppeling plaatsgevonden heeft 7).

De tweede oorzaak is de problematiek die ontstond toen het kwalitatief c.q. niet-modelgericht onderzoek en het kernmodel geïntegreerd dienden te worden 8). Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken dat in de praktijk van het NPAO niet het kernmodel, maar het Programma in hoofdlijnen als referentiekader is gebruikt.

Dit heeft betekend dat bij elk door de onderzoekers ingebracht onderzoek de vraag is gesteld in hoeverre het te vatten was onder een of meer van de vier thema's. Bovendien is de vraag gesteld in welke mate de onderzoeken leiden tot verbreding en verdieping van de kennis van het arbeidsmarktproces, zowel ten aanzien van de wetenschappelijke als beleidsmatige facetten.

In dit artikel zullen we de economische arbeidsmarktonderzoeken niet bespreken aan de hand van de vier thema's, maar we zullen dit doen aan, zeker voor economen, herkenbare aspecten. De reden hiervoor is dat het kernmodel zo niet los komt te staan van de overige onderzoeken. Want ondanks het feit dat het kernmodel niet heeft

* De schrijvers vormden de evaluatiecommissie van het NPAO. Zij danken prof. drs. W. Sidré, voorzitter van de Stuurgroep, en dr. R. de Groof, oud-lid programmaleiding, voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) R. Ruiter, *Programma van sociaal-wetenschappelijk onderzoek m.b.t. de arbeid en de arbeidsmarkt*, Amsterdam, 1973.

2) J.A.M. Heijke, L.H. Klaassen en C.J. Offerreins, *Naar een arbeidsmarktmodel*, Groningen, 1975.

3) *Hoofdlijnen van het NPAO (Programma in hoofdlijnen)*, NPAO-publikatie nr. 3, Den Haag, 1978.

4) Idem, voorwoord.

5) Idem, voorwoord.

6) J.A.M. Heijke, J. de Koning, R.J.M. Maas en G. den Broeder, *AMO-K, een arbeidsmarktmodel met twee categorieën arbeid*, hoofdstuk 7, NEI/NPAO, Rotterdam, 1982.

7) *Hoofdlijnen van het NPAO*, hoofdstuk 1.

8) *Verslag van het NPAO over de periode 1975-1980*, NPAO-publikatie nr. 7, Den Haag, 1980.

gefunctioneerd als coördinatiemiddel, is een groot aantal vergelijkingen met andere onderzoeken mogelijk omdat het kernmodel het gehele arbeidsmarktproces in ogenschouw neemt, terwijl de andere onderzoeken zich beperken tot bepaalde facetten van dit gebeuren. Zo zullen we in de eerste paragraaf de onderzoeken bespreken die de vraag naar arbeid centraal stellen. Daarna belichten we het aanbod van arbeid. De interactie tussen vraag en aanbod resulteert enerzijds in discrepanties op de arbeidsmarkt – te weten vacatures en werkloosheid –, die in de derde paragraaf aan de orde komen, en anderzijds in de vorming van de arbeidsvoorwaarden, waaronder de beloning, waaraan in de vierde paragraaf enige aandacht zal worden gewijd. Voordat we overgaan tot het trekken van een aantal conclusies, zullen we in de vijfde paragraaf het overheidsbeleid ter zake bespreken.

De vraag naar arbeid

De door economen binnen het NPAO uitgevoerde onderzoeken hebben voor een groot deel betrekking op de vraag naar arbeid. Dit is op zich niet verwonderlijk, indien we als het kernobject de productie, de samenstelling en de verdeling van goederen en diensten in een volkshuishouding van de economie aanmerken 9). Echter, bij de productie van goederen wordt, onder andere, gebruik gemaakt van arbeid. Met name de macro-economen richten zich in eerste instantie op de wijze waarop de vraag naar dit produktiemiddel tot stand komt 10).

Belangrijk hierbij is de vraag wat de onderliggende productiefunctie is. Binnen het NPAO is een tweetal onderzoeken uitgevoerd dat zich met dit fenomeen heeft beziggehouden. Beide onderzoeken hanteren als uitgangspunt de jaargangentheorie, maar het ene 11) gaat uit van de onmogelijkheid van substitutie van productiefactoren ex ante, zoals ook bij Vintaf is voorondersteld, terwijl het andere onderzoek 12) deze substitutiemogelijkheid wel toestaat. Doordat beide onderzoeken gebruik maken van een verschillende productiestructuur, lopen de conclusies uiteen. Zo concluderen Kuipers en Van Zon dat de arbeidsmarktproblemen in de jaren zestig niet veroorzaakt werden door een tekort aan beschikbare arbeidskrachten – zoals bij „clay-clay”-productiefuncties geconstateerd werd – maar door het feit dat ondernemers extra arbeid aantrokken, de „labour-hoarding”. Verdere vergelijking van de onderzoeken leert dat het doel waarnaar in beide gestreefd wordt, aanzienlijk verschilt. Heijke e.a. hadden immers tot taak een model te bouwen waarin expliciet aandacht aan het gehele arbeidsmarktproces werd geschonken en waarbij het arbeidsmarktblok gekoppeld moest worden aan het model Vintaf. Het is dan ook begrijpelijk dat in het Rotterdamse onderzoek gebruik is gemaakt van de „clay-clay”-productiefunctie. De Groningse onderzoekers hebben daarentegen voor een „putty-clay”-benadering gekozen, daar zij wilden toetsen of de door het CPB gehanteerde jaargangentheese de enige juiste voor Nederland was. Deze laatste hypothese kan op grond van het onderzoek niet worden geaccepteerd, zodat aandacht geschonken moet blijven worden aan de relatie tussen de productiestructuur en de vraag naar arbeid.

Beide hierboven genoemde onderzoeken hebben betrekking op de vraag naar arbeid op het macro-niveau. Voor het meso-niveau is wat dit betreft onderzoek verricht door Van Gemert c.s. 13). Doel van het onderzoek was het ontwikkelen van een meetinstrument, zodanig dat de ontwikkeling in een bepaald land, te weten Nederland, vergeleken kon worden met een aantal andere landen, de OECD-landen. Hierbij dienen we ons te bedenken dat het, volgens de onderzoekers, niet geoorloofd is om de ontwikkeling in een land af te zetten tegen de gemiddelde ontwikkeling van de andere landen, omdat welvaartsniveau, geografische ligging en exportafhankelijkheid van land tot land verschillen. De onderzoekers hebben daarom een theoretisch referentiekader – het „normaalpatroon” – ontwikkeld, dat wordt geacht de algemeen economische wetmatigheden weer te geven 14). Een van de resultaten van de studie is dat Nederland als gevolg van het bezit van aardgas de werkgelegenheid in de industrie versneld heeft afgebroken. Dit lijkt op het eerste gezicht niet zo schokkend, maar de lezer dient te bedenken dat het hier gaat om een ontwikkeling ten opzichte van het normaalpatroon. Dit patroon, waarin rekening gehouden is met beschikbare energiebronnen, toont aan dat het bezit van aardgas op zich al leidt tot een zekere afbraak van de werkgelegenheid in de industrie, en zelfs ten opzichte van dit patroon hebben we, aldus de onderzoekers, de werk-

gelegenheid in deze sector vernietigd.

De vermindering van de werkgelegenheid in het bedrijfsleven heeft vooral de laatste paar jaren de roep om arbeidstijdverkorting (ATV) weer doen toenemen. Ook binnen het NPAO is aandacht aan ATV geschonken en met name aan de wijze waarop de verschillende vormen van ATV invloed hebben op de vraag naar arbeid 15). In dit onderzoek is op het niveau van de onderneming een theoretisch micro-economisch model geconstrueerd. In het model wordt een onderscheid gemaakt tussen arbeiders en employés. De vraag naar arbeiders wordt bepaald door de omvang van de kapitaalgoederenvoorraad; de vraag naar employés door de dienstverlening, die op haar beurt beïnvloed wordt door het aantal arbeiders.

Als in de nabije toekomst ruimte wordt gecreëerd voor een verdere uitbouw, kan dit voor het onderzoek over ATV gezocht worden in een empirische toetsing van het theoretische model. Bij het Tilburgse onderzoek rijst de vraag hoe andere landen het er van af hebben gebracht.

Het aanbod van arbeid

In tegenstelling tot de vraag naar arbeid is het aanbod van deze productiefactor in de empirische macro-economie in Nederland in de afgelopen decennia nauwelijks belicht. Een oorzaak hiervoor kan gevonden worden in het feit dat de ontwikkeling van het aanbod door voornamelijk niet-economische oorzaken verklaard wordt 16).

In het NPAO is het arbeidsaanbod niet als een macro-economische grootheid in beschouwing genomen. Wel zijn er binnen het programma onderzoeken gedaan naar de ontwikkeling op een lager aggregatieniveau. Het eerste onderzoek dat we kunnen noemen is dat van Heijke e.a. (1982). In dit onderzoek wordt gesteld dat het arbeidsaanbod geen homogene productiefactor is en dus ook niet als zodanig mag worden behandeld 17). Dit heeft er toe geleid dat in deze studie door de onderzoekers een onderscheid wordt gemaakt tussen hoofdarbeid en handarbeid, waarbij de eerste groep wordt aangeduid als employés en de tweede als arbeiders. Van belang is de wijze waarop de verdeling van het totale aanbod over de beide beroepsgroepen tot stand komt. Als belangrijkste verklarende variabele voor deze verdeling wordt de historische ontwikkeling van deze grootheid aangemerkt, maar de onderzoekers constateren dat een aantal economische variabelen de aandelen beïnvloedt 18). Zo zal, blijkens het onderzoek, het aandeel van de employés in de totale beroepsbevolking stijgen als het inkomen per hoofd toeneemt, de loonstijging van employés die van arbeiders te boven gaat, of als de situatie op de arbeidsmarkt voor arbeiders, tot uitdrukking komend in het werkloosheidspercentage, slechter is dan die voor employés. Ondanks het feit dat deze tweedeling wat beperkt lijkt, dient de lezer te beseffen dat hier voor de onderzoekers een aantal complicaties ontstaat. Ten eerste mag men er niet a priori van uitgaan dat de beloning voor beide groepen een zelfde ontwikkeling te zien zal geven. Daarnaast impliceert een heterogeen aanbod van arbeid dat de vraag naar de verschillende soorten kan verschillen. De wijze waarop dit door de onderzoekers is gedaan, wordt mede bepaald door de verschillende rollen van arbeiders en employés in het productieproces 19).

9) H. J. Klok en N. J. de Beer, *Inleiding tot de macro-economische theorie*, hoofdstuk 1, Amsterdam, 1979.

10) Micro-economen zullen hun aandacht meer verdelen over de vraag en het aanbod van arbeid, omdat bij hun de keuzevraagstukken van individuen centraal staat. Zie ook: Th. van de Klundert en R. de Groof, *Inleiding tot de micro-economische theorie*, hoofdstuk 1, Amsterdam, 1978.

11) J.A.M. Heijke e.a., op. cit., 1982.

12) H. van der Burg, S.K. Kuipers, J. Muysken, C. de Neubourg en A.H. van Zon, *The volume and composition of structural unemployment in the Netherlands, 1950-1980*, NPAO—publikatie nr. 11, Den Haag, 1982.

13) H.G. van Gemert, R.J. de Groof en A.J. Markink, *Sectorstructuur en economische ontwikkeling*, NPAO, Den Haag, 1983.

14) Hierbij dient men te bedenken, dat dit normaalpatroon voor elk van de in het onderzoek betrokken landen anders kan zijn.

15) J. de Koning, *Optimalisering van de verdeling van de werkgelegenheid*, NPAO, Den Haag, 1980.

16) C. de Galan, *Economie van de arbeid*, blz. 32, Alphen a/d Rijn, 1981.

17) Heijke e.a., op. cit., 1982, hoofdstuk 2.

18) Idem, hoofdstuk 3.

19) Idem, hoofdstuk 4.

De vraag die nog niet beantwoord is, is de wijze waarop in het onderzoek van Heijke e.a. het totale aanbod van arbeid tot stand komt. Bekijken we het betreffende hoofdstuk, dan kunnen we constateren dat het voornamelijk niet-economische variabelen zijn die dit bepalen. Hierbij merken de auteurs op dat deze grootheden zullen worden beïnvloed door economische factoren 20). Niettemin zal de verklaring van het aanbod, ook volgens de onderzoekers, verder verbeterd kunnen worden. Zo wordt in het huidige rapport de soort opleiding niet onderscheiden, hoewel mag worden aangenomen dat de onderwijsrichting mede bepalend is voor de beroepskeuze. Daar dit onbevredigend is, verdient het aanbeveling om dit onderwijsaspect verder uit te breiden. Ten slotte kunnen we opmerken dat volgens het onderzoek de sociale zekerheid nauwelijks een rol speelt bij de bepaling van het arbeidsaanbod. De enige variabele in het aanbodblok die iets van deze zekerheid representeert, is het netto minimumloon, en dit lijkt wat beperkt.

Naar de invloed van de sociale zekerheid op het arbeidsaanbod is binnen het NPAO wel een onderzoek gestart. Doel van het onderzoek is het bepalen van de mate waarin de nivellering van het personele inkomen de arbeidsmobiliteit beperkt heeft 21). Bij de beantwoording van deze vraag willen de onderzoekers de effecten van veranderingen in netto loon, netto sociale uitkeringen en de (vaak inkomensgebonden) subsidies in de tertiäre sfeer op met name het arbeidsaanbod bepalen. Het onderzoek zal zich richten op een empirische analyse op meso-niveau.

Een ander onderzoek, dat onlangs is afgerond, heeft betrekking op de participatiemobiliteit op de regionale arbeidsmarkt 22). Doel van het onderzoek is de analyse van de wisselwerking tussen drie onderscheiden vormen van participatiemobiliteit en de situatie op de arbeidsmarkt. Hierbij streven de onderzoekers naar de bouw van een econometrisch model dat aan de hand van regionale cijfers getoetst zal worden. Naast het feit dat op deze wijze kennis wordt vergaard over het functioneren van het aanbod op een specifieke regionale arbeidsmarkt, kan het onderzoek leiden tot theoretische inzichten ten aanzien van participatie, (grensoverschrijdende) pendel en migratie, die op zinvolle wijze in een macro-economisch model kunnen worden getoetst.

Evenals bij de vraag naar arbeid kunnen we ons afvragen hoe het aanbod van arbeid zich in de loop der tijd in vergelijking met een aantal andere landen heeft ontwikkeld. In het NPAO is een onderzoek uitgevoerd dat tot doel heeft om de internationale verschillen tussen het potentiële arbeidsaanbod en de feitelijke benutting van dit potentieel te beschrijven. Hierbij richt de studie zich met name op de trendmatige ontwikkelingen van de verschillen en de wijze waarop conjunctuurcycli en het sociaal-economisch beleid deze discrepanties beïnvloeden 23).

We kunnen besluiten met de opmerking dat er binnen het NPAO een voorzichtige start is gemaakt met een empirische analyse van het arbeidsaanbod. Hierbij valt het op dat in vergelijking met de vraag naar arbeid deze onderzoeken later van start zijn gegaan, wat erop zou kunnen wijzen dat dit empirisch onderzoek in Nederland mede dank zij de door het NPAO verschaftte middelen op gang is gekomen. Voor verder onderzoek kan in de nabije toekomst worden geput uit data van een mede door economen opgesteld landelijke enquête die inzicht moet verschaffen in arbeids(market)mobiliteit, opleiding en inkomen 24).

Discrepanties op de arbeidsmarkt

De resultaten van de interactie tussen vraag naar arbeid en het aanbod van arbeid zijn de tewerkstelling, het aantal vacatures, de omvang van de werkloosheid en het loon. Aan de fysieke aspecten van deze interactie, gemakshalve aangeduid als discrepanties, zullen we in deze paragraaf aandacht schenken, terwijl we de loonvorming behandelen in de aansluitende paragraaf.

De eerste vraag die kan worden gesteld is op welke wijze de werkgelegenheid tot stand komt. Laten we evenals Hartog het probleem beschouwen vanuit een micro-economisch gezichtspunt 25). In dat geval hebben we te maken met een aanbieder die streeft naar nutsmaximalisatie. Hij zal, uitgaande van zijn kwaliteiten als arbeider, een baan zoeken die qua functie-eisen en beloning zijn doelstelling optimeert. Een ondernemer die naar maximalisatie van de winst streeft, zal daarentegen uitgaan van de eisen die een functie stelt. Hij zal naar een werknemer zoeken die gegeven zijn kwaliteiten en be-

loningswensen er toe bij draagt dat de ondernemer zijn doel realiseert. De logische conclusie uit dit onderzoek is dat de loonvorming te verklaren moet zijn uit de kennis ten aanzien van de kwaliteiten van werknemers en de functie-eisen van de baan, zoals die door de werkgever worden gesteld. Het grote probleem bij deze micro-economische benaderingswijze is de empirische toetsing. Want de onderzoeker gaat in zijn theorievorming nog uit van een goed werkende arbeidsmarkt, zodat de allocatie van arbeid optimaal zou zijn, terwijl het slechte functioneren van deze markt als één van de grootste problemen in Nederland wordt gezien 26).

Een meer macro-economische invalshoek is gekozen door Heijke e.a. (1982). Uitgaande van het feit dat tegelijkertijd vacatures en werkloosheid kunnen bestaan, ook indien het gaat om de deelmarkten van employés en arbeiders, is er gekozen voor een werkgelegenheidsfunctie, die qua structuur overeenkomt met de bekende CES-productiefunctie. De functie voldoet aan de eis dat de te werkstelling altijd kleiner is dan zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid, zodat werkloosheid en openstaande vraag tegelijkertijd voorkomen. De parameter, die in de CES-productiefunctie de substitutie-parameter is, kan worden gezien als een indicator voor de efficiency waarmee de arbeidsmarkt werkt. Naarmate deze parameter groter is, functioneert de markt beter, daar de openstaande vraag en werkloosheid kleiner zullen zijn 27).

Indien het inderdaad juist is dat de arbeidsmarkt in de loop der jaren slechter is gaan functioneren, zal bij de schatting van de werkgelegenheid de mogelijkheid moeten worden open gehouden dat de efficiency-parameter in de loop der tijd afneemt. Dit laatste hebben de onderzoekers gerealiseerd door de opname van een trendterm, hetgeen ook door henzelf als onbevredigend beschouwd wordt.

Uit het Rotterdamse onderzoek komt naar voren dat de verstarung op de arbeidsmarkt voor employés een tweetal jaren later is begonnen dan die van de arbeiders en dat die verstarung bij de eerste beroepsgroep sneller toeneemt. Desondanks blijkt uit het onderzoek dat de frictiewerkloosheid, die zal toenemen bij een minder perfect werkende markt, voor employés beneden die van arbeiders ligt.

Uit het feit dat in het kernmodel wordt geconcludeerd dat de arbeidsmarkt slechter is gaan werken, kan de vraag gedestilleerd worden of in specifieke delen van Nederland of in bepaalde sectoren sprake is van vacatures, terwijl elders werkloosheid heerst. Op deze vraag kan het model geen antwoord geven vanwege het macro-economische karakter. Binnen het NPAO is deze vraag beantwoord door Muysken en De Neubourg 28). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de UV-analyse, omdat het daarmee mogelijk is met een relatief beperkt aantal data de imperfecties op de arbeidsmarkt die tot uiting komen in werkloosheid en vacatures, uit te splitsen naar regio en geslacht. In het onderzoek wordt, zoals naar aanleiding van het vorenstaande mocht worden verwacht, geconcludeerd dat de marktperfectionen in de jaren zeventig zijn toegenomen. Deze toename wordt door de onderzoekers toegeschreven aan de technologische vooruitgang en een stijging van de selectiviteit van werkgevers en werknemers. De toegenomen selectiviteit van de eersten wordt, aldus de onderzoekers, veroorzaakt door de toenemende rationalisatie van het werk, die het gevolg is van de gestegen arbeidskosten en de toegenomen wetgeving op het vlak van de arbeidsmarkt. Werknemers van hun kant werden selectiever door verbetering van de sociale zekerheid en de toeneming in de scholing en welvaart. Tevens concluderen de onderzoekers dat de toegenomen

20) Idem, hoofdstuk 3.

21) P. Peters, *Onderzoeksvoorstel allocatiefunctie van de arbeidsmarkt en collectieve heffingen*.

22) G.H.M. Evers en A. van der Veen, *Pendel, migratie en deelname aan het beroepsleven: partiële en simultane benaderingen*, Economische faculteit, RU Groningen, 1983.

23) C. de Neubourg, *Aanbod van arbeid: determinanten van de omvang en de samenstelling*, Economische faculteit, RU Groningen, 1983.

24) IVA, CBS, *Survey-onderzoek naar arbeids- en arbeidsmarktgedrag van leden van economische eenheden*.

25) J. Hartog en K. Molenaar, *Arbeidsmarkt en beloningsstructuur*, NPAO-publicatie nr. 13, Den Haag, 1983.

26) Uiteraard is Hartog zich van deze beperking bewust, zoals blijkt uit zijn oratie „Over de doelmatigheid van de arbeidsmarkt”, Universiteit van Amsterdam, 1983.

27) Heijke e.a., op. cit., 1982, hoofdstuk 5.

28) H. van der Burg e.a., op. cit. Een vergelijkbaar werkstuk buiten het NPAO om is: J. Hartog, *Tussen vraag en aanbod*, Leiden, 1980.

verstarring op de arbeidsmarkt niet kan worden toegeschreven aan de gebrekkige mobiliteit tussen beroepsgroepen en/of regio's, maar dat de fricties binnen de onderscheiden categorieën toegenomen zijn, zodat een bevordering van de mobiliteit van werknemers tussen beroepsgroepen en regio's de bestaande fricties nauwelijks zouden reduceren.

Voor toekomstig onderzoek op het gebied van discrepanties op de arbeidsmarkt kunnen we stellen, dat – indien het onderzoek beoogt een verklaring van de discrepanties te geven – teruggegrepen zal moeten worden op het gedrag van de twee marktpartijen. Dit wil niet zeggen dat het beschrijvend onderzoek zijn betekenis heeft verloren. Deze vorm van research kan worden aangewend om het probleemveld te verkennen en om hypothesen over het gedrag van vragers en aanbieders te stellen, welke vervolgens getoetst kunnen worden.

De loonvorming

Het tweede resultaat van de interactie tussen vraag en aanbod is de loonvorming. Binnen het NPAO is een tweetal onderzoeken geweest waarin deze ter sprake is gekomen. Als eerste noemen we de al vaker gememoreerde studie van Heijke e.a. (1982). In dit onderzoek wordt op een traditionele wijze de loonvorming verklaard. Dat wil zeggen dat de mutatie van de reële loonvoet van respectievelijk arbeiders en employés wordt verklaard uit veranderingen in de arbeidsproductiviteit en wijzigingen in de spanning op de arbeidsmarkt. Tevens speelt in deze loonvormingsfunctie de afwenteling van de druk van de collectieve lasten van de werknemers een rol (29). Hoewel a priori niet mocht worden aangenomen dat de loonvorming voor employés en arbeiders dezelfde zou zijn, blijkt a posteriori dat de coëfficiënten van beide relaties – voor zover ze betrekking hebben op een gelijklopende variabele – niet significant van elkaar verschillen. Het verdient aanbeveling de gemiddelde ontwikkeling van de loonvoet en de verhouding tussen de lonen van employés en die van arbeiders te verklaren. Bij deze verhouding kan rekening worden gehouden met verschillen in de situatie op de deelmarkten.

Opvallend in de studie van Heijke e.a. (1982) is dat – ondanks het feit dat de arbeidsmarkt het centrale thema van onderzoek is geweest – in verhouding tot de fysieke aspecten van deze markt weinig vooruitgang is geboekt bij de geldelijke facetten van de markt. Misschien is dit te verklaren aan de hand van de opmerking van De Galan dat loonvorming en de vorming van de werkgelegenheid veelal worden beschouwd als twee gescheiden processen, daar het tijdstip van ruil en loonbepaling verschillen (30). Hierdoor kan het voorkomen dat de aandacht van een onderzoeker te specifiek op één facet van het arbeidsmarktgebeuren wordt gericht.

Binnen het NPAO heeft een onderzoek plaatsgevonden dat zich in hoofdzaak slechts gericht heeft op de loonvorming, maar dat niet de traditionele aanpak zoals van Heijke e.a. (1982) vertoont (31). In deze studie wordt onderscheid gemaakt tussen de lonen zoals die via onderhandelingen tot stand komen, de zogenaamde regelingslonen, en de werkelijk verdiende lonen. Het verschil tussen beide loonvoeten wordt gevormd door de loondrift. Volgens de onderzoeker vormt deze drift een aanpassing van de regelingslonen overeenkomstig de situatie op de arbeidsmarkt. Dit gemeten verschil zal, blijkens het onderzoek, in een volgend jaar zoveel mogelijk in de regelingslonen worden geïncorporeerd, daar het anders voor de individuele ondernemer en de individuele werknemer aantrekkelijk wordt om zelf over de feitelijke loonvoet te onderhandelen. Hieruit volgt dat de regelingslonen voor een groot deel de feitelijke lonen moeten bepalen. Volgens het onderzoek wordt de stijging van het regelingsloon in absolute bedragen volledig doorberekend in de werkelijk verdiende lonen. Ten aanzien van de regelingslonen veronderstelt Molenaar dat deze zijn weer te geven door middel van een vergelijking van een neoklassieke gedaante. Dit betekent dat voor de werkelijk verdiende lonen een herleide-vormvergelijking te bepalen is, welke qua gedaante sterk overeenkomt met de structuur van de loonvorming bij Heijke e.a. (1982). Hierbij kan nog worden vermeld dat – blijkens de schatting van deze herleide-vormvergelijking – de nominale lonen volledig geïndexeerd zijn.

Het overheidsbeleid

We zijn aangeland bij een der moeilijkste delen van het onder-

zoek. Immers, indien er een situatie van bij voorbeeld grote werkloosheid ontstaan is, kan het voor de overheid aanbeveling verdienen een beleid op te stellen, opdat deze ongewenste toestand zal verdwijnen. Dit betekent dat de overheid vooraf enig inzicht nodig zal hebben over de wijze waarop beleid kan worden gevoerd. Terwijl achteraf gezien het voor de overheid van belang is om de effectiviteit van verschillende maatregelen te achterhalen. Met andere woorden we kunnen voor het onderzoek naar het overheidsbeleid twee soorten onderscheiden, te weten onderzoek dat zich richt op nieuwe beleidsmogelijkheden en onderzoek naar bestaand beleid.

Onderzoek naar nieuwe beleidsmogelijkheden

Deze vorm van onderzoek zal tot doel hebben om de effecten van wijzigingen in toekomstig beleid op het economisch gebeuren in te schatten. Voor het beleid kunnen we een onderscheid maken tussen globale maatregelen, zoals directe steunverlening aan bedrijven of omscholingsmogelijkheden voor werklozen. Voor de macro-economische modellen, zoals Vintaf, geldt dat slechts de effecten van de globale bijsturingen berekend kunnen worden. Dit betekent dat het kernmodel in zijn huidige vorm geen inzicht kan verschaffen in de effecten van meer specifieke maatregelen, daar het te zeer een macro-economisch karakter heeft. Wil men hierin inzicht verkrijgen, dan verdient het aanbeveling om een desaggregatie naar sectoren toe te passen en om te achterhalen wat de oorzaken zijn dat de arbeidsmarkt slechter is gaan functioneren (32).

Onderzoek naar bestaand beleid

Doel van dit onderzoek is de effectiviteit van bestaande beleidsmaatregelen te achterhalen, opdat de maatregel zonodig verbeterd dan wel afgeschaft wordt. Een voorbeeld van deze vorm van onderzoek is toegepast door Geraets (33).

In haar studie heeft Geraets ernaar gestreefd om inzicht te geven in de maatregelen die door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden genomen om het arbeidsaanbod te reguleren en de wijze waarop Economische Zaken het aantal arbeidsplaatsen tracht te bevorderen. Bij de inventarisatie is tevens gekeken naar de mate waarin de centrale overheid gebruik maakt van kennis op regionaal niveau en in welke mate de regionale overheid de ruimte heeft voor een eigen arbeidsmarktbeleid. Ten aanzien van dit laatste signaleert de onderzoekster dat voor werkgelegenheidsbevordering noch voor werkloosheidsbestrijding instrumenten en financiële ruimte beschikbaar zijn voor een eigen regionaal beleid.

Verder concludeert de onderzoekster dat de invloed van de lagere overheden op het centraal beleid beperkt is. Hierbij wordt opgemerkt dat Sociale Zaken decentralisatie van het beleid afwijst, omdat het beleid functioneel al gedecentraliseerd is – de uitvoering geschiedt door de Gewestelijke Arbeidsbureaus – en omdat anders de kans op een ongelijke behandeling van cliënten ontstaat. Voor de maatregelen van het Ministerie van Economische Zaken geldt dat decentralisatie mogelijk is voor zover het betrekking heeft op het voorwaardenscheppend beleid, zoals regelingen ten aanzien van verbetering van de infrastructuur. Bij maatregelen die direct gericht zijn op het bedrijfsleven, zoals exportbevordering, zijn de mogelijkheden tot decentralisatie beperkt, omdat het landsbelang kan verschillen van het regionaal belang.

Hoewel er binnen het NPAO onderzoek gedaan is naar het bestaande overheidsbeleid, kunnen we constateren dat dit gering in omvang is geweest. Een oorzaak hiervan kan gelegen zijn in het feit dat voornamelijk economen en sociologen gebruik hebben gemaakt van de door het NPAO gecreëerde ruimte, terwijl deze maatschappijwetenschappers niet de best geëquipeerden voor dit soort onderzoek zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om in de toekomst poli-

29) Heijke e.a., op.cit., 1982, hoofdstuk 6.

30) De Galan, op.cit., blz. 105.

31) Hartog en Molenaar, op.cit.

32) Heijke e.a. (1982), hoofdstuk 9.

33) M.C.I. Geraets, *Een LAT-relatie? Een analyse van het beleid van de ministeries van Sociale Zaken en Economische Zaken in relatie tot het beleid van de lagere overheden en de regionale/locale arbeidsmarktproblematiek*, NPAO – publicatie nr. 12, Den Haag, 1982.

ticologen en bestuurskundigen in te schakelen bij deze complexe materie 34).

Slotopmerkingen

Doel van het NPAO was meer samenhang in het arbeidsmarktonderzoek in Nederland te brengen. Er moest een bundeling van onderzoek op middellange en lange termijnen tot stand komen, mede ten dienste van het overheidsbeleid.

In de begintijd van het NPAO leefde de gedachte dat het mogelijk moest zijn een theoretisch model van de arbeidsmarkt te ontwerpen, dit in deelonderzoeken empirisch te onderbouwen en het ten slotte in zijn geheel te toetsen. Het kernmodel van de arbeidsmarkt heeft deze functie niet kunnen vervullen. Wel kan worden geconcludeerd dat binnen het NPAO economen zich met het gehele terrein van de arbeidsmarkt zijn gaan bezighouden.

In de eerste jaren van het NPAO werd de aandacht van economen vooral getrokken door de vraag naar arbeid. In de loop van het programma is er echter een verruiming van het belangstellingsgebied opgetreden en wel in die zin dat onderzoekers studies aangemeld hebben die lagen op het gebied van de discrepanties op de arbeidsmarkt. Tegen het eind van de looptijd van het NPAO heeft een aantal economen onderzoeken ingebracht, die betrekking hebben op het aanbod van arbeid. Indien we mogen stellen dat de ontwikkeling binnen het NPAO een weerspiegeling is van al het door economen uitgevoerde empirische arbeidsmarktonderzoek, dan blijkt dat mede dank zij het programma wetenschappelijk onderzoek mogelijk is gemaakt op terreinen waarop empirisch ingestelde economen nog weinig werk hadden verricht.

Het kernmodelproject is het enige onderzoek waarin vraag, aanbod en discrepanties in gelijke mate aan de orde zijn geweest. Dit project liep daardoor als een rode draad door onze bespreking van het economisch arbeidsmarktonderzoek. Wellicht kunnen in de toekomst methodieken die in de overige studies zijn toegepast, aangewend worden om het kernmodel te verbeteren. Een verdere samenhang kan met behulp van dit model niet tot stand worden gebracht. De oorzaak hiervan is dat een dergelijke samenhang een algemeen geaccepteerd wetenschappelijk denkkader veronderstelt. Dit laatste is een fictie, zeker als men de wens hanteert dat dit denkkader een geformaliseerd model is 35).

Bij het streven de samenhang in de arbeidsmarktonderzoek te vergroten, werd ook gedacht aan interdisciplinaire samenhang. Het NPAO heeft vrijwel geen multidisciplinaire of interdisciplinaire projecten opgeleverd. Opvallend is echter wel dat het sociologische arbeidsmarktonderzoek een vergelijkbare ontwikkeling heeft doorgemaakt als die hiervoor voor het economisch onderzoek werd beschreven. De belangstelling van sociologen was aanvankelijk gericht op het arbeidsaanbod, maar heeft zich later uitgebreid tot arbeidsmarkt-discrepanties en de vraag naar arbeid. Langzamerhand werd, mede onder invloed van het NPAO, het gehele arbeidsmarktproces object van zowel economisch als sociologisch onderzoek. Hiermee werd aan een voorwaarde voor multidisciplinair onderzoek voldaan.

Bundeling van onderzoek door middel van het NPAO moest mede ten dienste van het beleid op middellange en lange termijn staan. Vanwege deze opdracht richtte het NPAO zijn aandacht op beleidsproblemen van algemeen niveau, en werd onderzoek naar urgente problemen op korte termijn uit het programma gehouden. Het gevolg hiervan is dat de bijdrage van het NPAO aan het beleid niet zozeer blijkt uit concrete adviezen of het aanreiken van instrumenten, maar veel meer uit een verdieping van het inzicht in arbeidsmarktproblemen en achterliggende factoren. Interessant in dit verband is vast te stellen dat bij de instelling van het NPAO het vergroten van de samenhang in het onderzoek van belang voor het beleid werd beschouwd. Ter Heide, de eerste voorzitter van de Stuurgroep NPAO, kon derhalve in 1979 het onderscheid tussen wetenschappelijke relevantie en beleidsrelevantie als een „non-problem” betitelen 36). Langzamerhand is dit onderscheid toch een grotere rol gaan spelen en lijken de verwachtingen en criteria van de kant van de beleidsvoerders onder druk van de groeiende werkloosheid te zijn veranderd. Een vraag die daarbij kan worden gesteld is of wat zich voordoet als een spanning tussen wetenschappelijk relevantie en beleids-

relevantie in veel gevallen een spanning tussen korte- en middellange- of lange-termijnbeleid is.

Het kabinet heeft besloten ter opvolging van het NPAO een Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) in te stellen. Strategisch arbeidsmarktonderzoek is gedefinieerd als onderzoek dat fundamenteel wetenschappelijk van karakter is en is gericht op beleidsvraagstukken met betrekking tot de arbeidsmarkt die spelen op de middellange en lange termijn 37). Deze doelstelling wijkt niet wezenlijk af van die van het NPAO.

Naast een groter onderzoeksbudget en een uitgebreidere programmaleiding die slagvaardiger kan optreden, is een belangrijk verschil tussen het NPAO en de OSA dat een betere organisatorische vorm is gegeven aan de relatie tussen onderzoek en beleid. De kanalen waarlangs beleidswensen in het programma terecht moeten komen, zijn verbreed 38). Tevens heeft de programmaleiding de expliciete taak gekregen onderzoeksresultaten „terug te vertalen” naar het beleid 39).

Gedacht in termen van een spanningsverhouding tussen wetenschappelijke relevantie en beleidsrelevantie duiden deze verschillen erop dat de beleidsrelevantie zwaarder wordt aangezet. Indien dit tot gevolg zou hebben dat de keuze van onderzoekthema's wordt bepaald door beleidsoverwegingen met betrekking tot de korte termijn, zou de OSA zijn doel voorbijschieten. Indien onderzoekers en beleidsvoerders in gesprek raken over de strategische arbeidsmarktproblemen van dit moment en in de (nabije) toekomst, kan vruchtbaar worden voortgebouwd op wat met het NPAO is bereikt. In het bijzonder zal dan blijken dat de ontwikkeling van arbeidsmarkt-economie die met het NPAO voorzichtig is begonnen, moet worden gestimuleerd in het belang van het arbeidsmarktbeleid.

**D. Muusers
J. J. van Hoof
R. Kunnen**

34) J. J. van Hoof, R. Kunnen en D. H. M. Muusers, *Evaluatie van het NPAO*, hoofdstuk 4, NPAO-publikatie nr. 14, Den Haag, 1982.

35) Van Hoof e.a., op.cit., hoofdstuk 7

36) *Verslag van de conferentie over het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek op 25 april 1979 in Delft*, NPAO, Den Haag, 1979, blz. 12

37) Deze definitie is ontleend aan W. Albeda en C. de Galan, *Advies inzake de organisatie van het Arbeidsmarktonderzoek in Nederland*, Den Haag, 1982.

38) De invloed van het bedrijfsleven en de wetenschappelijke wereld, die ook in de Stuurgroep NPAO waren vertegenwoordigd, verloopt nu via advisering door resp. de Raad voor de Arbeidsmarkt en SISWO.

39) Voor een uitgebreidere bespreking van de verschillen tussen NPAO en OSA, zie: *Jaarverslag NPAO over 1981 en 1982*, NPAO-publikatie nr. 15, Den Haag, 1983.