

# Onbedoelde gevolgen van werkloosheidsbestrijding

# ESB

Rubrieken

## Inleiding

In een onbewaakt ogenblik beloofde minister-president Lubbers, bij het aantreden van het tweede naar hem genoemde kabinet in 1986, uit de politiek te zullen treden als hij er niet in zou slagen de werkloosheid aan het eind van de reguliere kabinetsperiode in 1990 terug te brengen tot onder de 500.000 personen. Dat was een onberaden toezegging. Als econoom maakte hij de fout zijn toezegging niet te conditioneren, via bijvoorbeeld een ceteris-paribusclausule. Als politicus had hij bedacht moeten zijn op de smalle marges van de democratische politiek. Op zijn minst had hij toch wel het aloude adagium kunnen hanteren, dat aan het onmogelijke natuurlijk niemand is gehouden.

Pas tegen het eind van 1987 deelde de premier, via interviews in *Vrij Nederland* en *NRC Handelsblad*, publiekelijk mee dat hij afscheid had genomen van de preciese doelstelling van 500.000 werklozen in 1990. Al uit de *Macro Economische Verkenning 1988* was het sombere beeld opgedoemd van een afnemende groei van de werkgelegenheid en een te verwachten aanzienlijke groei van het arbeidsaanbod. Recente berekeningen van het CPB en de Commissie van Economische Deskundigen, naar aanleiding van de beurskrach en de waardedaling van de dollar, kwamen op nog ongunstigere cijfers uit.

In de eerder genoemde interviews heeft premier Lubbers ruitertlijk toegegeven, dat hij een fout heeft gemaakt met het zo concreet formuleren van zijn doelstelling; daarmee zou een te grote exactheid worden gesuggereerd. Het terugdringen van de werkloosheid is moeilijker gebleken dan gedacht, het is naar zijn mening zelfs de door de overheid zelf het minst rechtstreeks te beïnvloeden van alle doelstellingen uit het regeerakkoord. Als de doelstelling in 1990 niet wordt gehaald, zal hij nog niet terugtreden. Het politieke doel, een daling te bewerkstelligen van de werkloosheid, blijft het kabinet immers als hoogste doel in zijn vaandel voeren.

Een discussie over het al dan niet verwezenlijken van de werkloosheidsdoelstelling op korte termijn zal in de komende tijd nog wel op de politieke agenda blijven staan. Het gevaar van zo'n

discussie is, dat men slechts oog heeft voor de meest dringende, onmiddellijke desiderata van het werkloosheidsbestrijdingsbeleid. Een dergelijke fixatie kan een adequate taxatie van de te verwachten ontwikkeling van de arbeidsmarktsituatie op langere termijn in de weg staan. Vragen die in zo'n perspectief opkomen zijn bijvoorbeeld: zullen pogingen om het werkloosheidsniveau in een beperkt aantal jaren geforceerd terug te dringen geen onbedoelde effecten hebben in de zin dat ze het functioneren van de arbeidsmarkt in de toekomst zullen bemoeilijken? Bergt een fixatie op kwantitatieve discrepanties niet het gevaar in zich van een veronachtzaming van kwalitatieve discrepanties, die de toekomstige economische groei kunnen belemmeren en daardoor weer kwantitatieve discrepanties kunnen doen ontstaan? Zal de overheid, omdat het op niet kunstmatige wijze scheppen van werkgelegenheid slechts op langere termijn effect heeft, niet geneigd zijn te kiezen voor een beperking van het volume van het arbeidsaanbod? Zeker nu het groeiende arbeidsaanbod en niet de geringe werkgelegenheidsgroei de belangrijkste factor is, die de beperkte teruggang van de geregistreerde werkloosheid de laatste jaren bepaalt.

## Ontwikkelingen op langere termijn

Om toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te kunnen begrijpen, is het allereerst noodzakelijk enig inzicht te verwerven in de ontwikkeling en samenstelling van de bevolking<sup>1</sup>. Immers, het aanbod van arbeid wordt, in tegenstelling tot de vraag, sterk door demografische factoren bepaald.

De afgelopen decennia hebben een voortgaande groei van de bevolking te zien gegeven, vooral veroorzaakt door het hoge geboorteniveau in de twee decennia onmiddellijk na de tweede wereldoorlog. Sinds het midden van de jaren zestig vertoont Nederland echter een dalend vruchtbaarheidscijfer, wat tot uiting komt in een daling van de nettovervangingsfactor van 1,38 in 1965 tot 0,72 in 1984<sup>2</sup>.

De bevolking groeide niet alleen maar ging ook een andere opbouw vertonen. Zij vergrijsde en ontgroende in

deze jaren. Volgens de meest recente prognose van het CBS zal de bevolking voorlopig zowel in omvang blijven toenemen als verder ontgroenen en vergrijzen. Kort na de eeuwwisseling zal het inwonertal van Nederland echter langzaam gaan dalen. De voortdurende daling van het aantal jongeren zal dan niet langer worden gecompenseerd door de stijging van het aantal bejaarden.

Niet alleen de bevolking, maar ook de potentiële beroepsbevolking (15-64-jarigen) is de afgelopen jaren gegroeid en zal zeker tot 2010 meer groeien dan het aantal jongeren en bejaarden. Kort na 2010 zal echter ook de potentiële beroepsbevolking in omvang gaan afnemen door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de naoorlogse geboortegolf. Ook de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking zal drastisch veranderen. Het aantal jongeren (15-24 jaar) zal in de jaren negentig sterk gaan dalen, terwijl de groep boven de 45 jaar fors in omvang zal toenemen.

Ook de beroepsbevolking (het aantal mensen dat betaalde arbeid verricht of als werkzoekend staat ingeschreven) is de afgelopen decennia voortdurend toegenomen, zelfs meer dan de potentiële beroepsbevolking. In arbeidsjaren was deze toename echter heel wat minder dan wanneer in personen gemeten. Dat geeft aan dat het aantal in deeltijd werkenden sterk toenam. Behalve de groei werkte ook de ontgroening en vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking door in de omvang en de samenstelling van de beroepsbevolking.

Naast demografische factoren hebben ook economische, sociaal-culturele en institutionele factoren invloed gehad op de ontwikkelingen in de omvang en de samenstelling van de beroepsbevolking. De invloed van deze factoren

1. Voor zover niet anders aangegeven berust deze analyse op respectievelijk de CBS-publikatie *Bevolkingsprognose voor Nederland 1984 - 2035*, Den Haag, 1985, en *Maandstatistiek van de bevolking*, februari 1987 en de jaarlijkse *Rapportage arbeidsmarkt* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vooral de rapportages over 1986 en 1987.

2. R. Lesthaeghe en D.J. van der Kaa, Twee demografische transitities? in: D.J. van der Kaa en R. Lesthaeghe (red.), *Bevolking: groei en krimp*, Deventer, 1986, blz. 19, tabel 1.

blijkt uit de deelnemingsgraad van categorieën potentiële aanbieders, dat wil zeggen de mate waarin men feitelijk aan het arbeidsproces wil deelnemen. Bij ouderen en jongeren hebben we de deelnemingsgraad zien dalen. Institutionele regelingen, zoals de AAW/WAO, de VUT en de 57 1/2-jarigenregeling zijn de directe oorzaken geweest van de dalende arbeidsmarktparticipatie van ouderen. In welke mate het gebruik van die regelingen moet worden toegeschreven aan sociaal-culturele veranderingen (zoals een dalende arbeidsmoraal of verruiming van het ziektebegrip) en conjuncturele factoren (arbeidsongeschiktheid als verborgen werkloosheid) is niet erg duidelijk. De dalende arbeidsmarktparticipatie van jongeren moet vooral worden toegeschreven aan een toegenomen onderwijsparticipatie. Ook hier is het onduidelijk in welke mate sociaal-culturele factoren (toegenomen klemtoon op onderwijs als waarde) en conjuncturele factoren (verslechterde arbeidsmarktsituatie) een rol spelen. Institutionele factoren spelen hier eveneens mee (verhoging leerplichtige leeftijd).

De dalende arbeidsmarktparticipatie van ouderen en jongeren in de afgelopen jaren is meer dan gecompenseerd door de toegenomen participatie van (gehuwde) vrouwen, die het karakter lijkt te hebben van een breuk in een seculaire trend. Deze breuk, zo ziet het er naar uit, is het netto resultaat van vooral sociaal-culturele en conjuncturele factoren. De belangrijkste sociaal-culturele factor is een groeiend emancipatiebewustzijn, welks streven is vergemakkelijkt doordat de mogelijkheid tot het vervullen van deeltijdfuncties is toegenomen en de huwelijkswaarschijnlijkheid afgenomen evenals het gemiddeld kindertal. Als conjuncturele factor heeft meegespeeld een aanmoedigingseffect dat voortkwam uit dalend gezinsinkomen en een ontmoedigingseffect als resultaat van het hoge werkloosheidsniveau.

Op basis van het voorafgaande kan de verwachting worden uitgesproken, die met aanzienlijke onzekerheidsmarges is omkleed, dat de beroepsbevolking tot zeker het jaar 2000 zal blijven groeien. In het begin van de jaren negentig zal de groei nog betrekkelijk groot zijn, maar tussen 1995 en 2000 zal deze sterk afzakken om na 2000 in een daling om te slaan. Het gevolg van betrekkelijk zekere demografische effecten en betrekkelijk onzekere participatie-effecten zal zijn dat het aantal jongeren op de arbeidsmarkt afneemt en het aantal ouderen en vrouwen toeneemt.

Veel groter worden de onzekerheden nog als we ook de te verwachten vraag naar arbeid in de analyse gaan betrekken. Het lijkt weinig zinvol de te ver-

wachten werkgelegenheidsontwikkeling te schatten via het extrapoleren van het min of meer recente werkgelegenheidsverloop, omdat dit het afgelopen decennium erg grillig is geweest. Na een aanvankelijke groei tegen het eind van de jaren zeventig, was er in het begin van de jaren tachtig sprake van een teruglopende werkgelegenheid in Nederland, waarna de groei in het midden van de jaren tachtig aantrok om de afgelopen jaren weer af te zakken.

Het CPB heeft een scenario ontwikkeld, dat uitgaat van een gemiddelde jaarlijkse groei van de werkgelegenheid in personen van 1,5%. Gebruikmakend van een econometrisch model met een betere verklaringskracht dan met extrapolatieve methoden kan worden bereikt, hoewel nog steeds met een beperkte voorspelkracht, zijn uitgaande van dit scenario vooruitberekeningen gemaakt<sup>3</sup>. Die berekeningen wijzen in de richting van een aanvankelijk stijgend aanbodoverschot, dat pas na 1995 duidelijk afneemt in samenhang met demografische ontwikkelingen. Met name de voor 2000 voorspelde zeer hoge aanbodoverschotten voor ongescholden en algemeen middelbaar opgeleiden vallen op. Relatieve schaarste lijkt op te gaan treden bij diegenen die beroepsopleidingen op middelbaar en (semi-)hoger niveau hebben voltooid.

Dit scenario is in een latere publicatie uitgewerkt tot een tweetal structuurschetsen van de Nederlandse economie in 2000<sup>4</sup>. In de eerste structuurschets werd uitgegaan van de veronderstelling dat er op de arbeidsmarkt geen knelpunten zullen optreden. Het aanbod van verschillende soorten arbeid, onderscheiden naar opleiding, leeftijd en geslacht zou ruim genoeg zijn om aan de vraag te voldoen. Berekeningen wijzen er echter op dat deze veronderstelling waarschijnlijk te optimistisch is. Het is nog maar de vraag of het aanbod van arbeid voldoende flexibel zal zijn om de dreigende 'mismatch' naar opleidingsrichting te voorkomen. In de tweede structuurschets groeit de werkgelegenheid minder snel door tekorten aan specifieke groepen geschoolde arbeid. In vergelijking met de eerste schets komt het totale arbeidsaanbod dan ook aanzienlijk hoger uit. Op de arbeidsmarkten kunnen zelfs in deze structuurschets knelpunten optreden.

De belangrijkste conclusies uit deze publicatie luiden, dat de effecten van de afnemende bevolkingsgroei op het totale arbeidsaanbod tot het jaar 2000 nog bescheiden blijven. Er zal, onder meer door de verwachte toenemende participatie, nog geen sprake zijn van een daling van het aanbod. Wel treedt er ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking op. Wat weer tot gevolg zal hebben een vermindering van het aan-

passingsvermogen van de beroepsbevolking tot uiting komend in verstarring in de vorm van afnemende mobiliteit, slechte aansluiting tussen het aanbod van en de vraag naar arbeid per opleidingscategorie en veroudering van kennis. Bij een ongunstiger economisch klimaat zal het belang van kwantitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt voor de economische groei van Nederland verder afnemen, maar het belang van kwaliteitsverhoging van het arbeidsaanbod groter worden.

## Onbedoelde gevolgen

Wat voor averechtse gevolgen zijn, in het licht van het voorafgaande, nu te voorzien als de overheid probeert de werkloosheid op korte termijn geforceerd terug te dringen door vooral ouderen, maar ook andere categorieën aan te moedigen de arbeidsmarkt voortijdig te verlaten?

Een eerste onbeoogd effect kan worden gevonden in een mogelijk tekort aan aanbod van arbeid op de wat langere termijn<sup>5</sup>. In de CPB-berekeningen is uitgegaan van een hogere participatiegraad van ouderen, terwijl de ontwikkeling onomkeerbaar in de tegenovergestelde richting lijkt te gaan. Als in de tweede helft van de jaren negentig het aanbod van jongeren nog sterker zal verminderen, moet daarom mogelijk weer een beroep worden gedaan op oudere arbeidskrachten. Het zal dan moeilijk zijn de ontwikkelingen terug te draaien. Immers, arbeidsbestel en produktieproces hebben zich dan aangepast aan de soorten vaardigheden die jongeren beheersen, terwijl bij de betrokkenen verwachtingen zijn gewekt en door hen rechten zijn verworven met betrekking tot het op betrekkelijk jonge leeftijd verlaten van de arbeidsmarkt.

Een tweede onbedoeld en ongewenst gevolg van een selectief uitschakelingsbeleid kan zijn dat een betrekkelijk kleine groep belasting en premies zal moeten opbrengen voor een zeer grote groep niet-actieven. Arbeidsplaatsen die worden gecreëerd door bepaalde groepen, en dan vooral ouderen, van

3. CPB, *De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie 1975-2000*, werkdocument no. 17, 's-Gravenhage, 1987. Het gekozen scenario is de middenvariant uit: CPB, *De Nederlandse economie op langere termijn*, werkdocument no. 1, 's-Gravenhage, 1985.

4. J.M.G. Frijns e.a., *Demografische ontwikkelingen en arbeidsmarkt*, in: R.J.M. Alessie e.a., *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 1987, Leiden/Antwerpen, 1987, blz. 183-222.

5. Zie hiervoor: G.J. Kronjee, *Achtergronden en gevolgen van de veroudering van de Nederlandse bevolking*, in: R.J.M. Alessie e.a., op. cit., blz. 34 e.v.

de arbeidsmarkt te laten verdwijnen, worden op die manier dure arbeidsplaatsen vanwege de eraan verbonden hoge sociale lasten.

We kunnen ons nu de vraag stellen welke maatregelen, in het licht van de verwachte demografische veranderingen, nodig lijken om de genoemde onbedoelde gevolgen van het selectief uitschakelingsbeleid tegen te gaan.

## Maatregelen

Een eerste maatregel zou moeten bestaan uit het nog eens op nieuw heroverwegen van het stelsel van sociale uitkeringen en sociale voorzieningen, dat het mogelijk heeft gemaakt de uitstoot van arbeid in de jaren zeventig en tachtig op te vangen. Het gevolg van deze opvang is geweest dat de kosten van sociale zekerheid sterk zijn gestegen en de twijfel over de betaalbaarheid ervan op termijn is toegenomen. Vluchtige discussies hieromtrent hebben nog niet geresulteerd in een nieuwe benadering<sup>6</sup>. Bij een afnemend arbeidsaanbod op middellange termijn zullen de kosten van sommige regelingen en voorzieningen vanzelf dalen. Dit zal echter niet het geval zijn bij de VUT-regelingen, waarvan de kosten volgens een recente CPB-raming in het jaar 2000 tussen de 1,8% en 2,5% van het netto nationale inkomen zullen bedragen, als de huidige trend van gebruikmaking van deze voorziening doorzet. Het lijkt verstandig nu reeds een aanzet te geven tot een omvorming van de VUT in een regeling van flexibele pensionering. Min of meer gedwongen non-activiteit van ouderen kan in de toekomst, behalve tot een te beperkt draagvlak, leiden tot aanzienlijke produktiviteitsverliezen en een aantasting betekenen van het maatschappelijk arbeidsvermogen. Flexibele pensionering kan maatschappelijk gezien bijdragen aan een oplossing van het aanbodoverschot van dit moment en een mogelijk aanbodtekort in de toekomst. De financiële consequenties van flexibele pensionering zijn op korte termijn echter vrij groot. Naast institutionele veranderingen lijken mentaliteitswijzigingen bij werkgevers en werknemers noodzakelijk<sup>7</sup>. Als aanvulling daarop is het, om het arbeidsvermogen in stand te houden, ook nodig om te komen tot een verbetering van het systeem van volwasseneneducatie in de zin van permanente bijscholing. We komen hier in het navolgende nog op terug.

Een tweede maatregel zou gericht moeten zijn op het op middellange termijn verhogen van de arbeidsmarktparticipatie van de selectief uitgeschakelde groepen. Omdat in ons land, vergeleken met de ons omringende landen, verhoudingsgewijs weinig vrouwen ac-

tief zijn op de arbeidsmarkt valt vooral te denken aan het stimuleren van voorzieningen die arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen vergemakkelijken. Een verdere creatie van mogelijkheden tot deeltijdwerk en van faciliteiten voor kinderopvang liggen als oplossing voor de hand<sup>8</sup>. Ook valt te denken aan een langer zwangerschapsverlof en regelingen om vrijaf te krijgen bij ziekte van kinderen. Ouderen kunnen, zoals hiervoor al is beschreven, worden gestimuleerd tot blijven werken via flexibele pensioenregelingen en verbeterde bijscholing. Jongeren zullen, gezien de ontgroening, in de toekomst minder belemmeringen voor arbeidsmarktparticipatie ontmoeten dan nu het geval is. De participatie van jongeren op de arbeidsmarkt kan nog eens extra worden gestimuleerd door een soepeler aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen. Ten slotte valt te denken aan het voeren van een flexibel migratiebeleid met betrekking tot buitenlandse werknemers. Bij te verwachten laag blijvende geboortecijfers is een jaarlijks immigratieoverschot van 20 à 50.000 noodzakelijk om de Nederlandse bevolking in de eenentwintigste eeuw te stabiliseren tussen de 10 en 12,5 miljoen<sup>9</sup>. Maar ook voor die groep zijn extra onderwijsinspanningen nodig.

Een derde maatregel ten slotte dient, zoals al aangeduid, betrekking te hebben op het scholingsbeleid. Aan de toekomstige werknemers zullen, vooral als gevolg van de snelle technologische ontwikkelingen, andersoortige eisen worden gesteld dan in het verleden het geval was. Werknemers zullen moeten leren te leven met een frequentere wisseling van werkzaamheden, evenals met een sneller tempo van overplaatsingen, produktwisselingen en reorganisaties<sup>10</sup>. Een en ander houdt in dat vakmanschap en vakopleidingen zich constant dienen aan te passen aan de veranderende vraag, via bij voorbeeld een systeem van polyvalent onderwijs, waarbij het individu in staat zal moeten zijn tot meer complexe vormen van aanpassing en de basis gelegd dient te worden voor een permanente educatie<sup>11</sup>. Een gedegen en flexibel scholingsstelsel lijkt in de meer of minder ver verwijderde toekomst meer dan ooit een onmisbare peiler te zijn voor een adequaat economisch beleid. Zo'n stelsel kan immers een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de internationale concurrentiekracht van onze economie. Een goed en continu, naar niveau en richting, geschoolde beroepsbevolking zal een steeds belangrijker rol gaan spelen bij het aantrekken van werkgelegenheid in de 'leading sectors' van de wereldeconomie, mede vanwege de hogere eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van goederen en diensten op binnen- en buitenlandse afzet-

markten<sup>12</sup>. De gevolgen van het ontbreken van permanente educatie zullen ook nu al. Het treden van ouderen uit het arbeidsbestel is immers niet alleen het gevolg van een beleid van selectieve uitschakeling, maar ook het gevolg van een tekort aan maatregelen om psychische en fysieke slijtage in en door het arbeidsproces tegen te gaan en onvoldoende inspanning om de latieve veroudering van beroepskennis en werkervaring te voorkomen<sup>13</sup>. Zonder het van de grond brengen van een systeem van permanente educatie zullen de jongeren van nu straks in een vergelijkbare situatie terechtkomen. Dat is des te bezwaarlijker omdat zij de oudere werknemers zijn in het begin van de eenentwintigste eeuw wanneer de vergrijzingsgolf zijn hoogtepunt zal bereiken.

## Slot

In antwoord op de vraag van oppositieleider Kok of het kabinet nog vasthoudt aan terugdringing van de werkloosheid tot een niveau van 500.000 in 1990, heeft premier Lubbers meegedeeld, dat het kabinet pas op zijn vroegst eind maart een beslissing zal nemen over eventuele wijzigingen in het regeerakkoord. Wel stelde hij in de Eerste Kamer bij de behandeling, begin dit jaar, van de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken, dat zijn kabinet meer op de lange termijn wil denken en de maatschappij naar de jaren negentig wil laten toegroeien. Cijfers, zei hij, vormen de basis voor het beleid op de lange termijn. Dat geeft de burger moed. Maar het blijft afwachten of de politiek wel voldoende oog zal hebben voor de onbedoelde gevolgen van korte-termijnbeleid.

Wil Arts  
Nel Hofstra

6. E.P. de Jong, Veertig jaar sociale zekerheid, 1945-1985, *Sociaal-rechtelijk en sociaal-politiek denken sedert de Tweede Wereldoorlog*, Alphen a/d Rijn, 1987, blz. 427 e.v.

7. M. Wortel, *Flexibele pensionering. Een inventarisatie van verwachtingen, meningen en mogelijkheden*, Leiden, 1986.

8. *Rapportage arbeidsmarkt 1987*, 's-Gravenhage, 1987, blz. 43.

9. N. Keilman, Immigratie kan dalende bevolkingsomvang tegengaan, *Demos*, 1987, blz. 14-16.

10. A. Toffler, *De derde golf*, Utrecht/Antwerpen, 1987, blz. 358 e.v.

11. A. Visalberghi, Polyvalentie en "educatie permanente", *Opvoeding en onderwijs voor de 21e eeuw. Interne en externe onderwijsvorming*, Deventer, 1975.

12. A. de Grip, *Onderwijs en arbeidsmarkt: scholingsdiscrepancies*, Amsterdam, 1987, blz. 358 e.v.

13. P.J. Vos, Achterstallig onderhoud I en II, *ESB*, 10 juni 1987 en 26 augustus 1987, blz. 547 en 779