

Tijdelijk werk

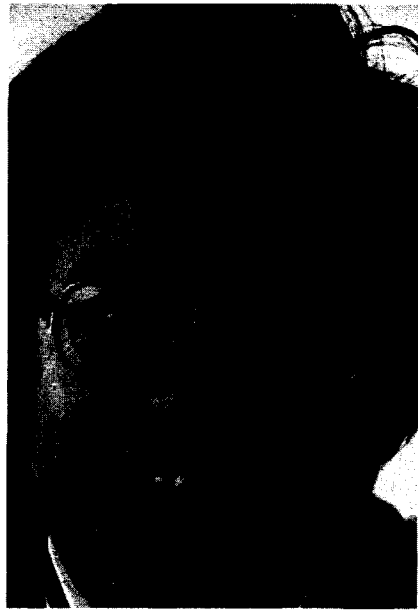
In de huidige financieel-economische situatie, die de overheid ertoe heeft gedwongen hoge prioriteit toe te kennen aan het financieringstekort, is een effectieve werkloosheidsbestrijding onmogelijk! Deze conclusie kan worden getrokken na kennisneming van de diverse economische schriften der laatste jaren. Toch moeten we ons afvragen of deze conclusie terecht is. Misschien kan de conclusie ook luiden dat de maatschappij — los van de financiële besommeringen — de werkloosheidsbestrijding steeds minder prioriteit heeft gegeven.

Dat Nederland zo'n vijfentwintig jaar geleden de volledige werkgelegenheid een hogere prioriteit gaf dan thans, moge onder meer blijken uit het eerste advies dat de SER uitbracht 1). Iedere economiestudent leert nu nog dat de SER in dat advies de z.g. vijf sociaal-economische doelstellingen formuleerde, waarvan het streven naar volledige werkgelegenheid er één was. Nog maar weinigen beseffen echter dat de SER die doelstelling heel anders formuleerde. De SER vond die doelstelling destijds zo belangrijk dat hij het nodige achtte ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid twee doelstellingen te formuleren:

1. „Het vermijden van leegloop van de produktiefactor arbeid”; en
2. „...dat de kapitaalvoorraad steeds toereikend is om de beschikbare arbeidskrachten te werk te kunnen stellen”.

De SER wilde hiermee in feite zeggen dat werklozen sociaal onrecht wordt aangedaan — bovendien is ledigheid des duivels oorkussen — en dat braakliggende arbeid een rem betekent op het produktieve vermogen van de economie. Als je thans kennisneemt van rapporten als die van de commissie-Wagner zou je niet zeggen dat de top van het Nederlandse bedrijfsleven vroeger geheel anders over de werkgelegenheid dacht.

Deze andere opstelling t.o.v. de werkloosheid blijkt ook uit het overheidsbeleid. Als vroeger de werkloosheid ook maar enigzins toenam, werd de wens om extra tijdelijke arbeidsplaatsen te creëren vrij snel verhoord. Aldus werd niet alleen gepoogd de werklust van de werkloze te toetsen, maar werd de werkloze tevens ingezet bij het realiseren van maatschappelijk wenselijke doelstellingen. Bekend zijn in dit verband de extra werkgelegenheidsprogramma's van de jaren zeventig tot een bedrag van in totaal f. 5 mrd. 2). Aan de lopende band verschenen deze programma's, inhoudende de z.g. aanvullende-werkenprogramma's. Als de werkloosheid ook maar gering toenam, besloot de overheid fors in de buidel te tasten. Toen bij voorbeeld in



1972 de werkloosheid toenam van 70.000 tot 115.000 personen werd f. 613 mln. uitgetrokken, waarmee 2.300 werklozen een tijdelijke arbeidsplaats kregen. Uitschieter was het jaar 1974 toen met een werkloosheid van 135.000 personen f. 1,2 mrd. beschikbaar werd gesteld. Deze werkgelegenheidsprogramma's bleven verschijnen tot 1979, zelfs toen in 1977 en 1978 de werkloosheid afnam. In 1979 werden de programma's evenwel gestaakt hoewel de werkloosheid toen pas echt begon te groeien.

De conclusie dat de extra werkgelegenheidsprogramma's hebben bewezen dat Keynes' openbare-werkenpolitiek geen bijdrage levert aan een verbetering van de structurele werkgelegenheid mag hieruit niet worden getrokken. Uit het proefschrift van Maarse blijkt namelijk dat het geringe effect van die programma's (totaal 80.000 arbeidsjaren, direct en indirect), moet worden geweten aan het feit dat enerzijds een groot deel (83%) van de projecten materiaal-intensief was en anderzijds tal van overheidsinstellingen waar de projecten werden uitgevoerd, er aardig in slaagden forse bezuinigingen in hun investeringen te compenseren met aanvullende werken, zodat van een investeringsstimulans nauwelijks sprake was.

Veel interessanter is echter de conclusie, die Maarse overigens niet trekt, dat de jaren zeventig niet het voorbeeld zijn van Keynes' beleid, maar de jaren dertig. Dit blijkt uit de tabel, waarin wordt aangegeven het aantal werklozen (in %) dat op een tijdelijke arbeidsplaats te werk is gesteld.

Tabel. Aantal tijdelijke arbeidsplaatsen in van de werkloosheid

1933 : 14	1970 : 3
1939 : 20	1975 : 2
1950 : 27	1980 : 5
1960 : 16	1983 : 2 a)

a) Taakstelling.

Vanaf 1933 worden er steeds meer werklozen op aanvullende werken geplaatst: geleidelijk oplopend van 48.000 in 1933 tot 60.000 in 1939. De naoorlogse jaren laten

veel lagere bereikcijfers zien. Het hoogste aantal geplaatste werklozen trad op in 1952 (één jaar na het SER-advies): 28.000 werklozen. In de jaren zeventig was het bereik veel geringer: 2.300 in 1972, geleidelijk oplopend tot 9.600 in 1979.

Dat daarna de klad in de werkloosheidsbestrijding trad is echter maar ten dele waar. De aanvullende-werken programma's werden weliswaar gestaakt, maar daarvoor in de plaats kwamen de z.g. werkgelegenheidsverruimende maatregelen, die veel goedkoper waren omdat slechts gedurende maximaal één jaar de loonkosten in de kwartaire sector werden gesubsidieerd tot een bepaald maximum (thans het wettelijk minimumloon). We zien dan ook dat bij een stabilisatie van de uitgaven voor tijdelijke arbeidsplaatsen (de afgelopen jaren op ca. f. 500 mln.) het bereik (ca. 15.000 werklozen, vnl. jongeren) groter was dan in de jaren zeventig 3). Alleen de grote omvang van de werkloosheid, maakt het procentuele bereik veel geringer. Zou men echter thans een zelfde procentuele bereik willen halen als in de jaren toen de SER zijn werkgelegenheidsdoelstellingen formuleerde, en als in de jaren dertig, dan zou een bedrag nodig zijn voor tijdelijke arbeidsplaatsen van ruim f. 5 mrd. Het zal bekend zijn dat Financiën dit niet kan trekken.

Het is overigens zeer de vraag of het verstandig is dergelijk enorme bedragen uit te trekken voor werkloosheidsbestrijding in de vorm van tijdelijke arbeidsplaatsen. De tijdelijkheid van deze arbeidsplaatsen impliceert dat ze tijdelijk en dus aanvullend bedoeld zijn; aanvullend op een werkgelegenheidsbeleid dat gepaard gaat met de creatie van structurele arbeidsplaatsen in een sterker wordende marktsector. Hiervan is thans nog nauwelijks sprake.

1) Advies inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek, Den Haag, 1951.

2) Een interessante beschrijving daarvan geeft J. A. M. Maarse in zijn recent verschenen proefschrift, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid; een bestuurskundig onderzoek naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid*, Enschede, 1983.

3) Wordt rekening gehouden met het „zwarte circuit”, veelal door gemeenten gestart, door het toestaan van werken met behoud van uitkering dan wordt het bereik zeker viermaal zo groot. Toch is het totale effect daarvan op de werkloosheid gering omdat in dit circuit onvoldoende wordt gelet op de verdringing van reguliere arbeid.