

Werkloosheid in West-Duitsland, Frankrijk en Nederland

Enige oorzaken en ontwikkelingen

DR. W. VAN GINNEKEN*

In vrijwel alle Westeuropese economieën heeft in de jaren zeventig de werkgelegenheidssituatie een ernstige verslechtering ondergaan. In dit artikel wordt een vergelijking getrokken tussen de ontwikkeling in West-Duitsland, Frankrijk en Nederland. Onderzocht wordt in hoeverre macro-economische factoren dan wel demografische, institutionele en arbeidsmarktfactoren de uiteenlopende ontwikkelingen in de drie landen kunnen verklaren. De conclusie is dat de hoge werkloosheidscijfers voornamelijk aan macro-economische factoren moeten worden toegeschreven, maar dat daarnaast toch ook de werking van de arbeidsmarkt een belangrijke rol heeft gespeeld. Opvallend is dat in Nederland de mobiliteit veel kleiner is dan in beide andere landen.

Inleiding

Na de eerste oliecrisis in 1973 is de economische groei in de meeste ontwikkelde vrije-markteconomieën ongeveer met de helft afgenomen en na de tweede oliecrisis is de economische groei in veel Westeuropese landen zelfs helemaal tot stilstand gekomen. Het gevolg is dat de totale werkloosheid in de OESO-landen tussen 1973 en 1980 meer dan verdubbeld is. Het doel van dit artikel is om in grote lijnen te inventariseren welke factoren hiertoe hebben bijgedragen. Hierbij maken we onderscheid tussen macro-economische factoren (voornamelijk de vraag), demografische en institutionele factoren en factoren samenhangend met de arbeidsmarkt.

Trends in de werkgelegenheid

Zoals tabel 1 aangeeft verschillen trends in de werkgelegenheid aanzienlijk in de perioden voor en na de eerste oliecrisis, evenals tussen de landen onderling. Tussen 1960 en

Tabel 1. Jaarlijkse procentuele groei van de werkgelegenheid, 1960-1973 en 1973-1977

Sector	Bondsrepubliek		Frankrijk		Nederland	
	1960-1973	1973-1977	1960-1973	1973-1977	1960-1973	1973-1977
Landbouw	-4,6	-4,1	-3,9	-3,0	-3,1	-1,7
Energie	-3,0	-0,9	-1,0	-0,8	-3,7	-2,4
Intermediaire goederen	-0,3	-2,7	0,8	-1,2	1,8	-0,7
Kapitaalgoederen	1,3	-1,9	2,2	-0,1	1,0	-1,9
Voedingsmiddelen	-0,1	-3,0	-0,2	-0,6	-0,5	-2,5
Consumptiegoederen	-1,2	-4,3	-0,1	-2,2	-1,7	-4,7
Constructie	0,3	-5,4	1,8	-1,8	1,4	-1,4
Vervoer en communicatie	0,3		1,5		0,3	
Handel	0,2	} (-0,6)	1,9	} (1,5)	2,0	} (1,0)
Overige diensten	2,0		3,5		3,5	
Overheid	2,5	} (1,7)	2,1	} (1,0)	1,2	} (2,0)
Totaal	0,0		0,9		-1,0	

Bron: EG, *Sectoral change in the European economies, from 1960 until the recession*, Brussel, 1978 en EG, *Changes in the industrial structure of the European economies since the oil crisis*, Brussel, 1979.

1973 nam de werkgelegenheid in de meeste industrieën in de Bondsrepubliek al af (behalve in de kapitaalgoederensector), maar dit werd gecompenseerd door een grotere werkgelegenheid in de dienstensector, voornamelijk bij verzekeringsmaatschappijen en banken, en in de politieke sector. Als gevolg daarvan bleef de totale werkgelegenheid constant.

Tussen 1973 en 1977 ging de werkgelegenheid in alle sectoren achteruit (behalve in de publieke sector). Het gevolg was dat de werkgelegenheid over het geheel met ongeveer 1,6 procent per jaar afnam. Frankrijk, dat wat later aan het industrialisatieproces is begonnen, toont een nogal afwijkend beeld. Hoewel de werkgelegenheid in de landbouw voortdurend afnam (een kenmerk dat de drie betreffende landen gemeen hebben), nam die in de industrie (tussen 1960 en 1973) aanmerkelijk toe, voornamelijk in de bedrijfstakken die intermediaire en kapitaalgoederen produceren. Bovendien steeg de werkgelegenheid in de handel, de dienstensector en de vervoers- en communicatiesector met ongeveer 2 procent per jaar. Deze laatste trend zette zich voort na de oliecrisis (al was het op wat geringere schaal), terwijl de werkgelegenheid in de bouw (altijd gevoelig voor de conjunctuurveranderingen) en in alle industrietakken afnam.

De werkgelegenheidstrend in Nederland tussen 1960 en 1973 toonde veel overeenkomst met die in Frankrijk. Na 1973 kromp de werkgelegenheid in de Nederlandse industrie echter net zo snel als in de Bondsrepubliek, hoewel de werkgelegenheid in de dienstensector (voornamelijk in de publieke sector) bleef toenemen.

Deze trends vinden hun verklaring in de structuur van de vraag en de technologische vooruitgang. Het is interessant te constateren dat de particuliere vraag naar goederen en diensten zelfs na de eerste oliecrisis (tussen 1973 en 1978) een

*De auteur is werkzaam bij het Internationaal Arbeids Bureau te Genève. Hij schreef dit artikel à titre personnel. Dit artikel is een bijgewerkte samenvatting van: Unemployment; some trends, causes and policy implications. Evidence from the Federal Republic of Germany, France and the Netherlands, *International Labour Review*, jg. 120, nr. 2, maart/april 1981. Gaarne wil ik hier Marianne de Veen bedanken, die de vertaling van een voorlopige versie van dit artikel heeft verzorgd.

1) H. den Hartog en H. S. Tjan, Investments, wages, prices and demand for labour, *De Economist*, nrs. 1/2, 1976; en J. P. Revoil, La croissance lente marque l'emploi, *Economie et Statistique*, juni 1979.

reële groei van 3,5 procent per jaar bleef vertonen. Zo was in Frankrijk en de Bondsrepubliek de reële groei van de uitgaven aan gezondheidszorg meer dan 7 procent per jaar en was er in Frankrijk en Nederland ook een gestadige groei waar te nemen in de besteding aan recreatie en ontspanning. In dezelfde tijd nam in Nederland eveneens het gebruik van vervoers- en communicatiemiddelen toe. De investeringen in de Bondsrepubliek en in Nederland liepen al in het begin van de jaren zeventig terug; in Frankrijk gebeurde dit pas na 1973.

Na de eerste oliecrisis namen de overheidsuitgaven in de Bondsrepubliek langzamer toe; in Frankrijk bleef zij tot 1978 geleidelijk toenemen, terwijl zij in Nederland aanzienlijk omhoog ging (als gevolg van de groei in inkomsten uit gaswinning). Uiteraard heeft de internationale recessie bijgedragen tot een langzamer groei in de wereldvraag, maar de Bondsrepubliek en Frankrijk hebben nieuwe klanten uit de OPEC-landen kunnen aantrekken aan wie ze respectievelijk hoofdzakelijk investeringsgoederen en wapens hebben verkocht. Ondanks de afnemende economische groei sinds 1973, bleef de arbeidsproductiviteit tamelijk snel stijgen. Verscheidene studies 1) hebben aangetoond dat de produktiviteit per industriële werknemer sinds 1965 zeer snel is gestegen. Franse en Nederlandse studies hebben aangetoond dat bedrijven als gevolg van snel stijgende loonkosten en een toenemende internationale concurrentie gedwongen waren om kapitaalintensieve investeringen te doen.

Mede als gevolg van de tweede oliecrisis zet zich de dalende werkgelegenheidstrend versterkt door, vooral in Nederland en Frankrijk. Projecties van het Centraal Planbureau (tot 1985) wijzen op een weliswaar minder snel afnemende werkgelegenheid in de industrie, maar dit verlies aan werkgelegenheid wordt niet meer gecompenseerd door een fors toenemende werkgelegenheid in de tertiaire en kwartaire sector. Als gevolg daarvan zal de werkgelegenheid met een half procent per jaar afnemen tussen 1980 en 1985. In Frankrijk verwacht men een zelfde procentuele daling van de werkgelegenheid (tot 1985). Het verschil met het Nederlandse patroon is dat de werkgelegenheid in de dienstensector nog redelijk toeneemt. De vooruitzichten voor de Westduitse economie zijn iets gunstiger (tot 1990). De industriële werkgelegenheid blijft weliswaar afnemen, maar dit verlies wordt volledig gecompenseerd door de toename van de werkgelegenheid in de dienstensector.

Wat het arbeidsaanbod betreft bevinden zich wederom Frankrijk en Nederland in een relatief ongunstiger positie. In Nederland en Frankrijk verwacht men gedurende de jaren tachtig een snel toenemend arbeidsaanbod dat veroorzaakt wordt door natuurlijke groei en de toename van het aantal werkende vrouwen. In West-Duitsland echter verwacht men een slechts zeer langzaam toenemend arbeidsaanbod. Als de bovengeschetste trends zich in de jaren tachtig voortzetten, kan de werkloosheid in Frankrijk en Nederland in 1990 op ongeveer 15 procent van de beroepsbevolking worden geschat en op 7 tot 8 procent in West-Duitsland.

Inkomens, lonen en sociale uitkeringen

In 1976 bracht de OESO een interessante studie 2) uit, waarin onder meer gegevens over de bruto-inkomensverdeling in de drie landen stonden. De schatting voor Frankrijk werd aangevochten 3), maar zelfs als men de gereviseerde schattingen bekijkt is het duidelijk dat de bruto-inkomensverdeling in Frankrijk wat ongelijker is dan in de twee andere landen. Dit wordt verklaard door het feit dat het aandeel van het ondernemersinkomen in het nationale inkomen nogal groot is (ongeveer 18 procent in 1974), terwijl het aandeel van het werknemersinkomen tamelijk klein is (ongeveer 58 procent in 1974). Bovendien zijn de lonen in Frankrijk (zoals we later zullen zien) ook ongelijker verdeeld dan in de andere twee landen. In dit artikel zijn we het meest geïnteresseerd in lonen en sociale uitkeringen.

Lonen hebben een grote verscheidenheid van functies in de economie en de maatschappij. Op de eerste plaats zijn ze een belangrijk bestanddeel van het gezinsinkomen. Op de tweede plaats bepalen de bruto lonen (of arbeidskosten) grotendeels de keuze van technologie in de industrie en daardoor de werkgelegenheidsstructuur. Op de derde plaats worden mobiliteit en carrièrepatronen door de loonstructuur beïnvloed. Sociale uitkeringen hebben dezelfde invloed als lonen, omdat ze een steeds belangrijker bestanddeel van het gezinsinkomen zijn geworden; de bijdragen van werkgevers aan sociale premies vormen een belangrijk aandeel van de arbeidskosten en ten slotte kan het verschil tussen sociale uitkeringen en lonen de arbeidsmobiliteit beïnvloeden.

Tabel 2 toont de loonstructuur in de industrie van de drie landen, naar scholingsgraad. Deze informatie, daterend uit 1972, was gebaseerd op een gedetailleerd onderzoek en aangezien loonstructuren tamelijk stabiel zijn, kan de veronderstelling worden gerechtvaardigd, dat het beeld dat in tabel 2 wordt getoond, nog steeds relevant is.

Tabel 2. Verdeling van werknemers en hun verdiensten in de industrie naar scholingsgraad, 1972

Categorie	Bondsrepubliek		Frankrijk		Nederland	
	aantal in procenten	gemiddelde verdiensten	aantal in procenten	gemiddelde verdiensten	aantal in procenten	gemiddelde verdiensten
Arbeiders:	100	100	100	100	100	100
— geschoold	44	107	44	115	43	110
— semi-geschoold	33	94	35	93	41	95
— ongeschoold	23	85	21	79	16	85
Overigen:	100	100	100	100	100	100
— senior managers	5	170	4	228	3	186
— managers	20	128	17	159	13	156
— assistenten a)	40	93	22	100	21	111
— opzichters	11	111	17	97	13	99
— employés	24	62	40	65	50	73

a) Geschoolde werknemers met een gespecialiseerde- of handelsopleiding, maar niet op universitair niveau.

Uit tabel 2 valt op te maken dat de verschillen in verdiensten tussen de diverse niveaus van bekwaamheid in Frankrijk het grootst zijn, terwijl deze in de Bondsrepubliek en in Nederland aanzienlijk kleiner zijn. In het bijzonder kan worden opgemerkt dat leidinggevend personeel in Frankrijk relatief beter wordt betaald dan in de andere twee landen. Het tegenovergestelde geldt voor ongeschoolde arbeiders. Deze verschillen zijn in hoge mate het gevolg van verschillende scholings- en opleidingssystemen zowel als van verschillende carrièrepatronen.

Een bijzonder grondige studie van de situatie in de Bondsrepubliek en Frankrijk is uitgevoerd door het Franse Laboratorium van Arbeidseconomie en -sociologie (LEST). Deze studie is gebaseerd op een onderzoek van „tweeling” industriebedrijven in de twee landen en is door verschillende instituten 4) in gedeelten gepubliceerd. In Frankrijk worden arbeiders betaald naar het niveau van hun formele scholing, terwijl in de Bondsrepubliek het niveau van de beroepsopleiding belangrijker is.

2) M. Sawyer, Income distribution in OECD countries, in: OECD, *Economic Outlook*, Parijs, juli 1976.

3) J. Béqué, Remarques sur une étude de l'OECD concernant la répartition des revenus dans divers pays, *Economie et Statistique*, december 1976.

4) Zie: Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC): *Structure des salaires et des emplois dans les entreprises françaises et allemandes*, Documents du CERC nr. 23, Parijs, 1974; D. Furjol, *Production de la hiérarchie dans l'entreprise: recherche d'un effet sociétal, Travail et emploi*, september 1979; en CERC, *Deuxième rapport sur les revenus des Français*, Parijs, Albatros, 1979. Zie ook J. J. Silvestre, Industrial wage differentials: a two-country comparison, *International Labour Review*, december 1974.

In Frankrijk is het systeem van middelbaar algemeen onderwijs redelijk open, d.w.z. het is toegankelijk voor kinderen uit alle sociale klassen, maar een beroeps- c.q. vakopleiding wordt als marginaal beschouwd. In de Bondsrepubliek daarentegen is het middelbaar algemeen onderwijs zeer selectief; slechts ongeveer een derde van de lagere-schoolverlaters gaat door naar dit type onderwijs (tegen ongeveer drievijfde in Frankrijk) en maar heel weinig kinderen uit boerengezinnen hebben toegang tot dit onderwijs. Ongeveer tweederde van de lagere-schoolverlaters gaat een van de vele beroepsopleidingen volgen, die algemene vorming combineren met een opleiding in het bedrijf. In deze categorie vindt men kinderen van ouders uit alle sociale- en opleidingscategorieën.

Een ander verschijnsel in het onderwijssysteem van de Bondsrepubliek is dat veel werkers aanvullende (avond)-opleidingen volgen en diploma's halen terwijl ze al een baan hebben. Deze twee systemen leiden tot verschillende mobiliteits- en carrièrepatronen: in de Bondsrepubliek is mobiliteit tussen de verschillende bedrijven gemakkelijk en vindt op vrij grote schaal plaats. Doorgaans blijven arbeiders en niet-arbeiders hun gehele leven binnen hun beroepsgebied werkzaam, en arbeiders hoeven niet om te schakelen naar kantoorbanen om promotie of een hoger salaris te krijgen. In Frankrijk echter worden promotie en salarisverhoging voornamelijk bepaald door leeftijd en/of senioriteit. Het gevolg is een *grotere mobiliteit* tussen arbeids- en kantoorbanen dan in de Bondsrepubliek. In Nederland, waar tweederde van de lagere-schoolverlaters doorgaat naar het middelbaar onderwijs, is het algemeen middelbaar onderwijs net zo open als dat in Frankrijk. Het systeem is echter minder concurrerend dan in Frankrijk, voornamelijk omdat de kwaliteit van het hoger onderwijs in het hele land ongeveer gelijk is.

Net als in de Bondsrepubliek heeft Nederland twee min of meer gescheiden markten voor blauwe- of witte-boordenarbeid, met het effect dat er minder mobiliteit is tussen deze twee markten dan in Frankrijk. Dit effect wordt versterkt door het feit dat de inkomensverschillen kleiner zijn en het minimumloon hoger ligt, vooral in Nederland (zie tabel 3).

Tabel 3. *Sociale-bijstandsuitkeringen, minimumloon en armoedegrenzen, 1976*

	Bondsrepubliek (in DM/maand)	Frankrijk (in FrF/maand)	Nederland (in gld./maand)
1. Sociale-bijstandsuitkeringen			
a) (echtpaar met 2 kinderen)	1.411	1.143 b)	1.627
2. Minimumloon a)	1.164 c)	1.709	1.627
3. Internationale armoedegrenzen (echtpaar met 2 kinderen)	1.399	2.658	1.401
4. (1) : (3) e)	1,01	0,43	1,16

a) Met inbegrip van kinderbijslag.

b) Correspondeert met het *minimum garanti*.

c) De meeste gegevens van de Bondsrepubliek zijn met inbegrip van woningsubsidies. Officieel bestaat er in de Bondsrepubliek geen minimumloon; dus hebben we ter vervanging een loon van DM 6 per uur genomen, hetgeen overeenkomt met de verdiensten van de laagstbetaalde arbeider in de metaalindustrie in 1976.

d) Is gelijk aan 1,43 keer het gemiddelde beschikbare inkomen per hoofd van de bevolking; zie W. Beckerman, in samenwerking met W. van Ginneken, R. Szal en M. Garzuel, *Poverty and the impact of income maintenance programmes in four developed countries*, ILO, Genève, 1979.

e) Vergelijkbare cijfers voor Australië zijn 0,75, België 0,45 en Groot-Brittannië 0,86. Zie W. Beckerman e.a., op. cit., blz. 22.

Bron: eigen berekeningen.

Uit een vergelijking van de sociale-bijstandsuitkeringen voor een echtpaar met twee kinderen met de corresponderende armoedegrens zoals die is bepaald door Beckerman 5), blijkt dat deze in de Bondsrepubliek veel royaler zijn dan in Frankrijk en dat Nederland de kroon spant. In Nederland en de Bondsrepubliek zijn ze royaler dan in Groot-Brittannië en Australië, terwijl de situatie in Frankrijk dicht bij die van België ligt.

Er bestaan goede redenen om aan te nemen dat in de Bondsrepubliek angst erop aan te worden gekeken en onwetendheid sommigen mensen ervan weerhouden gebruik te

maken van hun recht op sociale uitkeringen 6), met als gevolg dat in zulke gevallen de motivatie om te werken onverminderd blijft. Hoewel er, vooral in de armste groepen (die vanwege onregelmatige werkpatronen, clandestien werk enz. doorgaans niet officieel staat geregistreerd als werklozen) problemen zijn met het verkrijgen van sociale uitkeringen, is het waarschijnlijk dat — gegeven de toenemende werkloosheid en recessie — de onwetendheid en de angst om erop aan te worden gekeken wel verminderen.

Anderzijds worden regeringen steeds bezorgder over het hoge aandeel van het nationale inkomen dat aan sociale uitkeringen wordt besteed en over de invloed hiervan op de arbeidskosten. Gezien de beperkte economische groei is het waarschijnlijk (en in Nederland gebeurt het al) dat de regeringspolitiek er steeds meer op gericht zal zijn het aantal begunstigen en/of de hoogte van de uitkeringen terug te schroeven.

Enkele oorzaken van werkloosheid

Het is vaak nuttig gebleken om werkloosheid in twee basiscategorieën te verdelen: werkloosheid resulterend uit een tekort aan effectieve vraag en alle andere werkloosheid die voortkomt uit een slechte aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Binnen de tweede categorie kan men dan nog de *fictie-* (korte termijn) en *structurele* (lange-termijn)werkloosheid onderscheiden.

Een methode om de structurele- en de frictiewerkloosheid te schatten is het vergelijken van vacatures en werkloosheid afzonderlijk voor mannen en vrouwen per beroepsgroep. In het Nederlandse *Jaarverslag arbeidsmarkt 1979* 7) wordt de structurele werkloosheid geschat op ongeveer 12 procent van de totale werkloosheid, en de frictiewerkloosheid op 22,5 procent. Werkloosheid ten gevolge van onvoldoende vraag kan derhalve worden gesteld op ongeveer 65 procent van de totale werkloosheid.

Gegevens om de frictie- en de structurele werkloosheid in Frankrijk en de Bondsrepubliek afzonderlijk te schatten zijn niet beschikbaar, maar het is mogelijk om een schatting te maken van de werkloosheid die voortkomt uit een tekortschietende vraag en die voortkomt uit een slechte aansluiting op de arbeidsmarkt.

Bij het bovenstaande moet worden vermeld dat de gegevens over Franse vacatures in de jaren zestig minder betrouwbaar zijn dan die van de twee andere landen en dat de juiste cijfers voor Frankrijk aanzienlijk hoger liggen. Bij het vergelijken van de vacatures en werkloosheidsgegevens ziet men dat, met uitzondering van Frankrijk, werkloosheid ten gevolge van een onvoldoende vraag in de jaren zestig bijna niet voorkwam ($V > W$). Sinds 1975 maakt deze categorie tussen de 60 en 90 procent van de totale werkloosheid uit.

Het laat zich aanzien dat de onvoldoende vraag door de volgende macro-economische factoren kan worden verklaard. In de eerste plaats hebben de drie landen een ruilvoelverlies geleden als gevolg van het feit dat importprijzen (voornamelijk olie) sneller stegen dan de exportprijzen. Ten tweede is de economische groei teruggelopen als gevolg van verminderde internationale handel, investeringen en particuliere consumptie. Ten derde heeft de snellere technologische ontwikkeling (speciaal aangewakkerd door de snelle toename van de arbeidskosten tussen 1965 en 1975) er toe bijgedragen dat investeringen in kapitaalintensieve productieprocessen hebben plaatsgevonden. Verder moet worden opgemerkt dat

5) W. Beckerman in samenwerking met W. van Ginneken, R. Szal en M. Garzuel, *Poverty and the impact of income maintenance programmes in four developed countries*, ILO, Genève, 1979.

6) U. Fink, Armut: eine neue soziale Frage, *Soziale Sicherheit*, oktober 1976.

7) Ministerie van Sociale Zaken, *Jaarverslag arbeidsmarkt 1979*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 30.

Tabel 4. Werkloosheid (W), vacatures (V) en werkloosheid ten gevolge van onvoldoende vraag (W_{OV}), 1960-1981 a)

Jaar	Bondsrepubliek			Frankrijk			Nederland		
	W	V	W_{OV}	W	V	W_{OV}	W	V	W_{OV}
1960	270,7	465,1	—	131,1	24,8	81,1	30,1	92,3	—
1965	147,4	649,0	—	141,3	29,3	79,3	26,8	129,2	—
1970	148,8	794,8	—	262,0	93,2	64,4	46,4	127,1	—
1973	273,5	572,0	—	393,9	251,7	36,1	109,9	67,1	38,9
1975	1.074,2	236,2	78,0	839,7	109,3	87,0	195,3	47,3	75,8
1977	1.030,0	231,2	77,6	1.071,8	103,9	90,3	206,9	55,4	73,2
1979	876,1	305,9	65,1	1.349,9	88,2	93,5	210,0	68,1	67,6
1980	888,9	306,7	65,5	1.450,6	89,1	93,9	248,0	53,9	78,3
1981 (april)	1.146,5	242,2	78,9	1.645,7	77,8	95,3	333,7	24,6	92,6

a) W en V zijn jaarlijkse gemiddelden in manjaren $\times 1.000$; W_{OV} luidt in procenten van de totale werkgelegenheid.

Tabel 5. Veranderingen binnen de beroepsbevolking van land of regio, situatie en activiteit, in procenten voor de jaren 1973, 1975, 1977 en 1979

Soort verandering	Geslacht	Bondsrepubliek				Frankrijk				Nederland			
		1973	1975	1977	1979	1973	1975	1977	1979	1973	1975	1977	1979
Geen verandering	T	83,5	74,2	73,2	70,9	82,7	77,6	80,7	81,8	89,1	89,2	89,4	89,5
	M	85,3	75,5	74,7	72,1	84,0	78,6	81,4	82,8	91,2	91,3	91,2	91,1
	V	80,2	71,9	70,7	68,9	80,6	75,9	79,5	80,2	81,7	82,8	84,0	85,3
Verandering van land of alleen regio a)	T	0,8	0,8	0,7	0,7	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0
	M	0,9	0,8	0,7	0,7	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0
	V	0,7	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	1,3	1,2	1,2	0,9
Verandering van situatie b)	T	6,0	7,1	7,4	7,7	7,3	7,8	8,2	8,2	5,3	5,3	5,8	5,5
	M	3,9	4,6	5,1	5,2	5,2	5,8	6,3	6,3	3,6	3,6	4,1	4,0
	V	9,9	11,5	11,5	11,8	10,8	11,2	11,2	11,0	11,2	10,6	10,6	9,5
Verandering van activiteit c)	T	9,6	17,9	18,6	20,7	9,0	13,6	10,2	9,1	4,5	4,2	3,7	4,1
	M	9,9	19,1	19,5	21,9	9,6	14,5	11,1	9,8	4,1	3,9	3,6	4,0
	V	9,2	15,8	17,0	18,7	7,9	12,2	8,7	8,0	5,8	5,3	4,1	4,4

a) Bondsrepubliek (11 regio's), Frankrijk (8 regio's), Nederland (5 regio's).

b) Verandering tussen werk, werkloosheid en economische inactiviteit.

c) Verandering van beroepsstatus (zelfstandig, werknemer, familiewerker) en/of sector (9 industrieën).

Bron: Eurostat.

het arbeidsaanbod in de jaren zeventig en tachtig snel is toegenomen en nog zal toenemen (in het bijzonder in Frankrijk en Nederland) als gevolg van de natuurlijke aanwas en de toegenomen arbeidsdeelname van (gehuwde) vrouwen.

Hoewel de hoge werkloosheidscijfers voornamelijk moeten worden toegeschreven aan macro-economische factoren, zijn er toch ook belangrijke oorzaken binnen de arbeidsmarkt te noemen. Onlangs is er bij voorbeeld een nieuw aspect van de structurele werkloosheid beschreven door Cramer 8) in wat bekend staat als de „structuralisatie”-hypothese. Hij veronderstelt dat de samenstelling van het werklozenbestand in de Bondsrepubliek vlak na de crisis van 1974-1975 dezelfde was als die van het arbeidsbestand in zijn geheel. Daar de vraag naar arbeid het arbeidsaanbod bleef overtreffen, waren de werkgevers in de gelegenheid voortdurend de besten uit de voorraad werklozen te selecteren en in dienst te nemen. Het gevolg hiervan was dat de samenstelling van het werklozenbestand tegen het eind van de jaren zeventig veel ongunstiger was geworden dan aan het begin van de oliecrisis. Om deze hypothese te toetsen maakt Cramer onderscheid tussen vier „probleem”-karakteristieken van werklozen, te weten: het niet beschikken over een beroepsopleidingsdiploma, het hebben van gezondheidsproblemen, een leeftijd hoger dan 55, en het uitsluitend ambiëren van een deeltijdbaai. Hij komt tot de conclusie dat het percentage van de werklozen dat minstens twee van deze „probleem”-karakteristieken heeft, tussën 1975 en 1978 van 27 naar 32 procent is gestegen.

Valkenburg en Vissers 9) kwamen tot een soortgelijke conclusie voor Nederland. Zij veronderstelden dat werkgevers van de 220.000 geregistreerde werklozen in 1978 slechts 45.000 serieus in aanmerking zouden nemen voor een vaste baan. Naar hun mening sluiten werkgevers de volgende categorieën werklozen uit van vaste banen: vrouwen, mensen, jonger dan 25 of ouder dan 55, gastarbeiders en zij die in een asociale buurt wonen.

Arbeidsmobiliteit

Parnes 10), een van de pioniers op dit gebied, stelt dat van arbeidsmobiliteit sprake is als iemand verandert van de ene baan naar de andere, van werk naar werkloosheid (of vice versa), of van of naar de beroepsbevolking. Hij maakt onderscheid tussen mobiliteit binnen de beroepsbevolking en mobiliteit van de bevolking op werkgerichte leeftijd.

In deze paragraaf kijken we naar het patroon van de arbeidsmobiliteit gedurende de jaren zeventig. We concentreren ons daarbij op de jaren vlak voor en vlak na de eerste oliecrisis. In de jaren zestig, toen de werkloosheid nog gering was, werd een grotere arbeidsmobiliteit beschouwd als een belangrijk middel om arbeid naar groeiende sectoren en sectoren met een hoge productiviteit te leiden (voornamelijk de dienstensector). In een krappe arbeidsmarkt is men eerder bereid om van baan te veranderen (en naar een ander gebied, andere sector enz. te verhuizen), aangezien men altijd weer kan veranderen. In een dergelijke situatie kunnen mensen ertoe worden bewogen om zelfs voor een klein inkomensverschil van baan te veranderen. Omgekeerd, wanneer de werkloosheid groot is, heeft men de neiging op zijn plaats te blijven uit zekerheidsoverwegingen.

Men zou daarom kunnen verwachten dat de arbeidsmobiliteit vóór de eerste oliecrisis groter was dan erna. Tabel 5 geeft het mobiliteitspatroon van de drie landen in 1973, 1975, 1977 en 1979.

8) U. Cramer, Zur Messung struktureller Arbeitslosigkeit, *Wirtschaftsdienst*, maart 1979.

9) F. C. Valkenburg en A. M. C. Vissers. De kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, *ESB*, 25 april 1979.

10) H. S. Parnes, *Research on labor mobility*, Social Science Research Council, 1954, New York, blz. 22.

In tegenstelling tot onze verwachtingen, constateren we dat de mobiliteit binnen de beroepsbevolking in Frankrijk tussen 1973 en 1975 aanzienlijk is toegenomen. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door een toenemend aantal veranderingen van activiteit (binnen negen industrieën). In de Bondsrepubliek is dit soort mobiliteit in twee jaar tijd bijna verdubbeld en deze trend zette zich in ieder geval tot 1979 voort. In Frankrijk waren deze veranderingen minder plotse-ling en na 1975 werd de mobiliteit tussen de sectoren kleiner. In Nederland is er over het algemeen weinig mobiliteit, vooral onder mannen, en is deze mobiliteit constant gebleven. Mobiliteit tussen werk, werkloosheid en economische in-activiteit nam in al deze landen toe.

De grotere mobiliteit in 1975 (in de Bondsrepubliek en Frankrijk) kan wellicht worden verklaard met de in het voorgaande gedeelte genoemde „structuralisatie”-hypothese. Door de vele ontslagen in 1975 waren veel werkers genood-zaakt een andere baan te zoeken en deze situatie gaf werk-gevers de gelegenheid om uit het werklozenbestand de besten te selecteren, deze mensen in dienst te nemen en zich te ont-doen van arbeiders met een lagere produktiviteit.

In 1979 zette zich dit proces in de Bondsrepubliek nog steeds voort omdat de economische groei zich daar na 1975 sneller herstelde dan in Frankrijk. Andere (hier niet weer-gegeven) gegevens over de mobiliteit in Frankrijk tonen aan dat de mobiliteit na 1979 kleiner was dan in 1973. We ver-moeden dezelfde trend in de Bondsrepubliek te kunnen vinden maar gegevens om dit na te gaan, ontbreken. In Nederland nam de mobiliteit tussen de verschillende soorten activiteit na 1973 onmiddellijk af. Dit is mogelijk het gevolg van een gematigder ontslagbeleid en van het feit dat Nederland (dank zij hogere aardgasinkomsten) minder zwaar getroffen werd door de eerste oliecrisis dan de andere twee landen.

Het is opmerkelijk dat de mobiliteit in Nederland zoveel kleiner is dan in de andere twee landen. We hebben hiervoor geen verklaring.

Enige beleidsconclusies

Zoals we in paragraaf 3 hebben aangetoond, kan de hui-dige werkloosheid voor het grootste gedeelte met macro-economische factoren worden verklaard. Tot slot zullen we daarom enige opmerkingen maken over de betekenis van het internationale beleid, het monetaire beleid, het begrotings-beleid van de overheid, de inkomens- en prijspolitiek en de investeringspolitiek voor het werkgelegenheidsvraagstuk. Anderzijds is het arbeidsmarktbeleid natuurlijk niet te ver-waarlozen, en we zullen daar ook enige aandacht aan be-steden.

De *internationale omstandigheden* zijn voor alle Westerse economieën zeer onzeker geweest. De snel stijgende olie-prijzen hebben voor een ruilvoetverlies gezorgd. Hoewel het Westerse bankwezen het OPEC-surplus na de eerste olie-crisis redelijk ge-„recycled” heeft, bleek dit na de tweede crisis veel moeilijker. Vele ontwikkelingslanden en sommige Oosteuropese landen hebben hoge schuldenlasten en de Wes-terse landen hebben hun economische groei snel zien afne-men. De onzekerheid op de internationale valutamarkt is toe-genomen; in het bijzonder betreft de onzekerheid de waarde-verhouding tussen de dollar, de yen en de Europese valuta. Ten slotte is de internationale handel aanzienlijk minder snel toegenomen en steekt het protectionisme opnieuw de kop op.

De Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds zouden een grotere rol bij de „recycling” kunnen spelen dan zij tot nu hebben gedaan. Er is voorlopig geen uitzicht op meer voorspelbare wisselkoersontwikkelingen, zolang indi-viduele regeringen niet van plan zijn hun monetaire en eco-nomische politiek binnen het IMF en de OECD te harmoni-seren. De GATT heeft tot nog toe al te openlijke protectionis-tische maatregelen kunnen verhinderen, maar allerlei bila-terale maatregelen ad hoc (zoals exportsubsidies) nemen

toe. Ook is er geen voortgang geboekt met de liberalisering van de handel in enkele industriegoederen (textiel) en alle landbouwgoederen. Ten slotte wordt allerlei initiatieven op het gebied van Noord-Zuid-onderhandelingen geen politieke inhoud gegeven.

Op *monetair en begrotingsgebied* hebben West-Duitsland en Nederland meteen na de eerste oliecrisis een zeer expan-sieve politiek gevoerd, die in beide landen tot een opleving van de investeringen in 1976-1977 heeft geleid. Deze tendens heeft zich in West-Duitsland nog verder doorgezet (tot 1980), terwijl de restrictieve politiek in Frankrijk niet tot enige noemenswaardige opleving van de investeringen heeft geleid.

gedurende en na de tweede oliecrisis hebben alle drie lan-den een restrictieve politiek gevoerd, omdat de betalings-balansen forse tekorten vertoonden en omdat de Nederlandse en Westduitse overheden aanzienlijke begrotingstekorten hadden. Na de machtswisseling in 1981 is de Franse regering een expansievere begrotingspolitiek gaan voeren, hetgeen gegeven het geringe begrotingstekort in voorgaande jaren niet onbegrijpelijk is. Het tekort op de betalingsbalans, de relatief hoge inflatie en de recente devaluatie laten echter weinig ruimte voor een hoog begrotingstekort.

Vrijwel de enige manier om uit het dilemma van een hoog begrotingstekort en de noodzaak van een expansieve over-heidspolitiek te komen is het voeren van *inkomens- en prijs-politiek*. Met een dergelijke politiek zouden de investeringen in de publieke en particuliere sector kunnen worden aan-gewakkerd. De Duitse overheid heeft nauwelijks een strak inkomens- en prijsbeleid hoeven voeren omdat er op dit ter-rein consensus bestaat en de internationale concurrentie-positie van de industrie zeer sterk is. Frankrijk begon in 1974 met een strikte prijspolitiek en begon in 1976 met het uit-geven van loonrichtlijnen; in 1978 werd de prijspolitiek opgeheven. Zowel inflatie en de toename van de reële loon-kosten zijn in Frankrijk hoger dan in de andere twee landen. De Nederlandse loonpolitiek van 1974-1975 is niet erg succes-vol geweest, maar de loonstijgingen zijn sindsdien sterk ge-matigd. De inflatie is in Nederland na 1975 op een redelijk laag peil gebleven.

Met een strikte inkomenspolitiek loopt men het risico dat de binnenlandse vraag stagneert; een dergelijk beleid heeft dus vaak een deflatorisch karakter. Het is daarom nodig tege-lijkertijd de investeringen te stimuleren. De investeringen van grote internationale ondernemingen laten zich overigens nauwelijks door nationale overheden stimuleren, omdat deze bedrijven tijdens een recessie vaak met overcapaciteit werken en omdat ze voor hun financiering vaak niet van de kapitaal-markt afhankelijk zijn. Het ligt daarom meer voor de hand de investeringen van kleine en middelgrote bedrijven te stimuleren, die in de regel meer werkgelegenheid per ge-investeerde gulden opleveren. Daarnaast is het ook geboden een actievere innovatiepolitiek te voeren, hetgeen in elk van de drie landen ook wordt geprobeerd.

Er zijn *verscheidene vormen van arbeidsmarktpolitiek* die tot meer werkgelegenheid kunnen leiden. Hoewel een verkorting van de werkweek hiertoe waarschijnlijk maar weinig zal bijdragen, biedt het stimuleren van deeltijdbanen betere perspectieven. Het verschaffen van meer en betere opleidingsmogelijkheden zal — onder de huidige econo-mische omstandigheden waar het aantal werklozen het aan-tal vacatures vele malen overtreft — weinig effect sorteren. Ook kan men maar weinig resultaat verwachten van speci-fieke maatregelen voor jeugdige werknemers, zolang het jeugdloon relatief hoog blijft. De werkloosheid onder jonge-ren in West-Duitsland is relatief zo laag omdat jongeren be-ginnen met niet meer dan 20 tot 30 procent van het loon van een ervaren werknemer. Ten slotte zal een beleid dat is ge-richt op het vergroten van de loondifferentiatie tussen sec-toren en beroepsniveaus uiteindelijk leiden tot meer en meer produktieve werkgelegenheid.

W. van Ginneken