

**Golfbreken of meedeinen?**  
**Arbeidsmarktbeleid in tijden**  
**van**  
**hoog- en laagconjunctuur**

**Congrespaper RWI-najaarscongres**

**13 november 2003**

## 1. Inleiding

De wereldeconomie - en dus ook de Nederlandse economie - zit stevig in de problemen. De jarenlange, op het eerste oog onstuitbare, economische groei is tot staan gebracht en de werkloosheid is in korte tijd fors opgelopen. De snel verslechterde situatie schreeuwt bijna om adequaat arbeidsmarktbeleid. Maar is arbeidsmarktbeleid eigenlijk wel in staat te reageren op de conjunctuur? Over dit thema gaat dit jaar het Najaarscongres van de Raad voor Werk en Inkomen. Centraal staan vragen als: kunnen we een neerwaartse golf breken (en zo ja: in hoeverre en hoe?) of kunnen we alleen maar meedeinen op de op- en neergaande golven van de conjunctuur? Hoe voorkomen we dat er in laagconjunctuur nauwelijks geld voor arbeidsmarktbeleid is, terwijl we in hoogtijdagen niet goed lijken te weten hoe we het geld moeten of kunnen inzetten? En hoe zorgen we er dan voor dat we bij een aantrekkende economie niet weer achter de feiten aanhollen? (want één ding is zeker: dat gaat weer gebeuren en volgens sommige indicatoren is het herstel al ingezet). In één vraag: hoe voeren we het juiste arbeidsmarktbeleid op het juiste moment?

De bedoeling van het RWI-Najaarscongres is om (een begin van) antwoorden te krijgen op deze niet onbelangrijke vragen en daar uiteindelijk het beleid van kabinet en alle andere betrokkenen bij de arbeidsmarkt mee te dienen. In deze congrespaper willen we daartoe alvast een eerste aanzet geven. We zetten algemene noties op een rij en suggereren een paar oplossingsrichtingen. Dat laatste dus in de vragende vorm, ze vertolken geen officieel RWI-standpunt. Als overleg- en adviesorgaan voor de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat vanuit én naar de praktijk redeneert, laten we ons namelijk ook graag inspireren door de visies en ervaringen van de mensen uit de praktijk van de arbeidsmarkt. Door ú dus, deelnemer aan ons congres.

## 2. Conjunctuur

In perioden van hoogconjunctuur is de werkloosheid relatief gering. Werklozen die redelijk ervaren en deskundig zijn, vinden vaak snel een baan. Mensen die langdurig werkloos zijn, hebben vaak een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Tijdens hoogconjunctuur, vooral in de periode vlak vóór de omslag naar laagconjunctuur, is er vaak sprake van aanbodtekorten en vraagoverschotten. Werkgevers kampen met moeilijk te vervullen vacatures en nemen vaak genoeg met medewerkers die niet (helemaal) aan de functie-eisen voldoen.

Tijdens laagconjunctuur ligt het radicaal anders: er zijn relatief veel werklozen. En zelfs werkzoekenden met recente werkervaring en een geringe afstand tot de arbeidsmarkt lopen het risico langdurig werkloos te worden. Werkgevers hebben in een laagconjunctuur vaak geen

moeite met het vervullen van vacatures omdat er voldoende geschikt aanbod is. Er zijn immers ook minder vacatures. De arbeidsmarkt blijft wel in beweging, maar er is sprake van een vraagtekort of aanbodoverschot.

### **3. Structureel versus conjunctureel?**

Een algemeen uitgangspunt bij arbeidsmarktbeleid zou kunnen zijn dat conjunctuurbewuste maatregelen geen afbreuk mogen doen aan wat structureel van belang is voor de arbeidsmarkt.

Structureel vraagt de Nederlandse arbeidsmarkt bijvoorbeeld om verhoging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers omdat er onmiskenbaar sprake is van een vergrijzend arbeidsaanbod. Dat betekent dat het niet verstandig lijkt om vanwege de oplopende jeugdwerkloosheid (jong voor oud) nu te stoppen met het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen. Maar welke ouderen? De veertigplussers of zestigplussers?

Wordt er wel afbreuk gedaan aan het structureel bevorderen van arbeidsparticipatie van ouderen indien tijdens laagconjunctuur - bij onvermijdelijke ontslagen - zestigplussers eerder met pensioen gaan om ontslag van jongeren te voorkomen? Verdient - onder die omstandigheden - het enkele jaren eerder terugtreden van de oudere werknemer niet de voorkeur boven het ontstaan van langdurige werkloosheid bij jongeren aan het begin van hun loopbaan? Staat conjunctureel meedeinen op die manier op gespannen voet met structureel beleid?

Wie deze vragen bevestigend beantwoordt, moet ook de omgekeerde situatie onder ogen zien. Hebben we de moed om bij opgaande conjunctuur het beleid om te keren: vasthouden van oudere werknemers ten koste van jongeren, in de veronderstelling dat jongeren bij gunstig economisch tij veel eenvoudiger een plek op de arbeidsmarkt kunnen verwerven dan oudere werklozen?

Structureel vraagt de Nederlandse arbeidsmarkt ook om een hoog gekwalificeerde beroepsbevolking. Tegelijkertijd is er sprake van bezuinigingen op de overheidsuitgaven voor scholing van werkenden en werkzoekenden. Dat is verstandig beleid, in tijden van hoog- én laagconjunctuur, indien hieraan beredeneerde twijfel over de effectiviteit van het beleid ten grondslag ligt. Indien de beleidswijziging wordt ingegeven door budgettaire nood in conjunctureel slechte tijden, dan staat de korte termijn op gespannen voet met het tegelijkertijd voor de lange termijn gewenste beleid.

### **4. Wie breekt en deint?**

Het is anno 2003 bijna geen ideologische discussie meer: de overheid, zeker de Nederlandse overheid, is niet in staat de economische conjunctuur te maken of te breken met goed of slecht arbeidsmarktbeleid. Arbeidsmarktbeleid is wél van cruciaal belang voor de vraag of kansen voldoende worden benut of onnodig worden gemist. Of voldoende

voorwaarden worden geschapen om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt optimaal hun werk te laten doen. Of overheidsbeleid in toereikende mate dat proces faciliteert of wellicht belemmert.

Er zijn in de historie van het arbeidsmarktbeleid genoeg voorbeelden van beleid dat met de beste bedoelingen op het verkeerde moment gevoerd werd. Deels hangt dat samen met de onvoorspelbaarheid in de omslagen van de conjunctuur. Deels vloeit dit ervaringsgegeven voort uit de onvermijdelijke vertraging die wet- en regelgeving heeft bij een reactie op de economische werkelijkheid. Zou dit niet tot gevolg moeten hebben dat conjunctuurbewust arbeidsmarktbeleid primair moet bestaan uit beleid waarbij de overheid voorwaarden schept waaronder werkgevers en werknemers snel en adequaat kunnen reageren op de economische werkelijkheid zoals zij die in de bedrijven als eerste en als beste ervaren? En waarbij gemeenten, op grond van hun toegenomen beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid, de reactie voor hun reïntegratiebeleid kunnen formuleren die zij zelf het meest passend achten bij de conjunctuur van dat moment? Zou een dergelijk arbeidsmarktbeleid niet vooral gericht moeten zijn op méér of minder toepassing - afhankelijk van de conjunctuur - van beschikbare (en effectief gebleken) instrumenten dan op het steeds weer bedenken van nieuwe instrumenten bij een nieuwe conjunctuurgolf? En zou ten slotte een dergelijk arbeidsmarktbeleid niet gepaard moeten gaan met een budgettair beleid van de overheid dat de sterkste conjunctuurschommelingen breekt in plaats van versterkt? Verdient het arbeidsmarktbeleid niet evenzeer een Stabiliteitspact als het financiële beleid?

## **5. Instrumenten voor conjunctuurbewust arbeidsmarktbeleid**

In arbeidsmarktbeleid zijn aansluiting en allocatie centrale begrippen. Het gaat erom dat arbeidsplaatsen en werknemers optimale combinaties vormen. Daar kan veel mis mee zijn. Dat uit zich vooral in (langdurig) werklozen en openstaande vacatures. In hoogconjunctuur komt de markt in beweging. Er komen veel banen bij en ook de beroepsbevolking groeit. Die dynamiek en de vele kansen die er ontstaan, zet werkenden aan om van baan te veranderen. Werkgevers krijgen daardoor de kans, op een gemakkelijke manier tot een optimale vervulling van hun arbeidsplaatsen te komen. De arbeidsallocatie verbetert.

In laagconjunctuur neemt de dynamiek op de arbeidsmarkt af. De vrijwillige mobiliteit daalt, iedereen houdt angstvallig zijn stoel vast. Juist dan zien werkgevers zich genoodzaakt 'het bed op te schudden'. Drastische efficiencylagen vinden zelden plaats wanneer de zaak optimaal draait. Wanneer bedrijven het meest bewegen op het moment dat werknemers het minst mobiel zijn, gaat er iets mis. Werklozen worden dan langdurig werkloos en

worden daardoor op den duur oninzetbaar. Behalve een persoonlijk drama verdwijnt daarmee arbeidsaanbod uit beeld dat bedrijven op de lange(re) termijn nodig kunnen hebben. Bovendien wordt een onnodig grote druk op de sociale zekerheid gelegd.

Arbeidsmarktbeleid in relatie tot de conjunctuur zou vanuit deze gedachtegang in tijden van laagconjunctuur instroom in de sociale zekerheid van werknemers zoveel mogelijk moeten voorkomen en in tijden van hoogconjunctuur uitstroom van uitkeringsgerechtigden en aanbod van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden maximaal moeten stimuleren. Anders gezegd: hoe kunnen onvermijdelijke aanpassingen in bedrijven in slechte tijden gepaard gaan met minimale uitstoot van werknemers naar de sociale zekerheid en hoe kunnen groeikansen van bedrijven in goede tijden maximaal benut worden dankzij voldoende en geschikt arbeidsaanbod?

In tijden van laagconjunctuur lijkt de arbeidsmarkt het meest gediend met een beleid dat de problemen niet versterkt, maar de conjunctuurgolf breekt. Enkele suggesties ter overdenking:

*Conjunctuurbewuste ontwikkeling van ww- en pensioenpremies*  
Bij oplopende werkloosheid stijgen normaliter ook de uit sociale premies gefinancierde werkloosheidslasten, terwijl een meer stabiliserend resultaat bereikt zou kunnen worden door in goede tijden enigszins te reserveren om oplopende lasten in slechte jaren gedeeltelijk op te vangen. De financiering van ontslagwerkloosheid wordt dan op dezelfde manier behandeld als idealiter met het begrotingstekort gebeurt.

Opvallend genoeg kennen we momenteel een situatie dat er in laagconjunctuur méér (in plaats van minder) premie wordt geheven voor de WW dan er op grond van de werkloosheidsuitgaven eigenlijk noodzakelijk is. Hierdoor zijn de loonkosten onnodig hoog op een moment dat een verlaging meer in de rede zou liggen. En dat ook nog in een situatie dat er royale vermogensreserves in datzelfde werkloosheidsfonds aanwezig zijn.

Een ander belangrijk voorbeeld betreft de ontwikkeling van de premie voor de aanvullende pensioenen. Hoewel de oorzaken voor de stijgende pensioenpremies complex zijn, rijst de vraag of het niet wijs zou zijn om evenals bij het overheidstekort en evenals bij de WW-lasten tot zodanige afspraken over noodzakelijke buffervermogens te komen dat er een meer stabiliserende situatie ontstaat in plaats van een versterking van de problemen die toch al met laagconjunctuur samenhangen.

*Conjunctuurbewuste elementen in de arbeidsvoorwaarden*  
Onverlet de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners voor arbeidsvoorwaarden, is voor de overheid de vraag in hoeverre met beleid het functioneren van de arbeidsmarkt gestuurd kan worden. De verantwoordelijkheid

voor het al dan niet vorm geven van de primaire arbeidsvoorwaarden in vaste en in variabele, winstgerelateerde componenten ligt uiteraard in de bedrijven. Partijen kunnen, daar waar het relevant is, overeen komen om langs deze weg conjuncturele schommelingen sneller tot aanpassing van de loonkosten te laten leiden. En daardoor wellicht, in slechte tijden, minder sanering en instroom in de sociale zekerheid realiseren. Indien de overheid het belang hiervan voldoende hoog schat, dan kan met faciliterend (fiscaal) beleid het beleid zonodig gestimuleerd worden.

*Conjunctuurbewust gebruik van het scholingsinstrumentarium*  
Eenzelfde redenering is aan de orde met betrekking tot scholing van werknemers. Uiteraard hebben sociale partners hier primair een eigen verantwoordelijkheid. Maar een overheid die de kenniseconomie hoog in het vaandel heeft, die oudere werknemers op de arbeidsmarkt wil behouden, die werknemers met te weinig kwalificatie wil opscholen naar tenminste het niveau van een startkwalificatie, die overheid kan desgewenst een arbeidsmarktbeleid voeren dat maximaal inspeelt op het ook door sociale partners gevoelde belang van scholing van werkenden.

De relatie met conjunctuurbeleid is ook op dit vlak aanwezig, maar kan niet los gezien worden van de opvattingen over scholingsbeleid. Een provocerende stelling op dit vlak luidt: in goede tijden hebben bedrijven geen tijd om hun werknemers te scholen en in slechte tijden hebben ze er geen geld voor. Het lijkt in het belang van alle betrokkenen om te voorkomen dat een deel van de werknemers in slechte tijden werkloos wordt, buiten de werkplek via kostbare reïntegratietrajecten geschoold wordt om (in het beste geval) na verloop van tijd terug te keren op de arbeidsmarkt. Is hier geen verstandiger beleid denkbaar, rekening houdend met elementen als (on)mogelijkheden van werktijdverkorting en co-financiering van O&O-fondsen?

In tijden van hoogconjunctuur lijkt het gedeelde belang bij een op deze manier vorm gegeven scholingsbeleid evenzeer aanwezig. Bedrijven én overheid hebben er dan baat bij zoveel mogelijk werkzoekenden effectief arbeidsaanbod te laten worden. Scholing in combinatie met werk zal voor betrokkenen vaak meer perspectief bieden dan scholing die niet op de werkvloer maar in het kader van een reïntegratietraject wordt aangeboden, zonder de zekerheid van werk. Conjunctuurbewust arbeidsmarktbeleid hoeft geen permanente discussie over instrumenten, zoals scholingsinstrumenten, op te leveren. Waarom zou de overheid niet, onder verstandige condities die het gezamenlijke doel dienen, budgettaire faciliteiten beschikbaar stellen? Afhankelijk van de fase van de conjunctuur en afhankelijk van de zeer gevarieerde concrete behoefte in bedrijven en sectoren zal de budgettaire faciliteit meer of minder benut worden.

### *Conjunctuurbewust reïntegratiebeleid*

Een dergelijk arbeidsmarktbeleid geeft echter nog geen antwoord op de problemen van degenen die buiten het arbeidsproces staan. Het reïntegratiebeleid kent formeel geen verschil naar de fase van de conjunctuur. Praktisch is er sprake van de paradoxale situatie dat in tijden van laagconjunctuur het volume aan werkzoekenden drastisch oploopt bij afnemende budgettaire ruimte voor arbeidsmarktbeleid. Tegelijkertijd is er echter sprake van drastisch afnemende kansen op succesvolle terugkeer naar de arbeidsmarkt, zeker voor werkzoekenden zonder recente werkervaring en 'goede papieren'. Is intensieve bemiddeling van de meest kansrijke werkzoekenden dan het enige goede antwoord? En moet vruchteloze bemiddeling van 'kansarme' werkzoekenden plaats maken voor intensieve scholing ter voorbereiding op een terugkeer naar de arbeidsmarkt zodra de kansen zich daar weer meer aanbieden?

In tijden van hoogconjunctuur lijkt er daarentegen maar één beleidsantwoord logisch ten behoeve van een reïntegratiebeleid dat het functioneren van de arbeidsmarkt moet bevorderen: werkzoekenden (inclusief arbeidsgehandicapte werkzoekenden) zullen dan hun slag moeten slaan. Omdat er geen beter moment is om die slag te kunnen slaan. Met en zonder (intensieve) reïntegratieinspanning. Met of zonder (intensieve) bemiddeling. Juist dan lijkt het zaak zo snel mogelijk binnen de bedrijfspporten te raken, werkervaring op te doen en dáár, op de werkvloer, kwalificaties voorzover nodig te verbeteren. Arbeidsmarktbeleid moet daartoe zowel de werkzoekende als de werkgever stimuleren.

### *Conjunctuurbewust gebruik van loonkostensubsidies*

Indien conjunctuurbewust arbeidsmarktbeleid vooral snel op wisselende omstandigheden moet kunnen reageren, dan is opnieuw de vraag of het passende instrumentarium niet van alle (conjuncturele) tijden zou moeten zijn, in de wetenschap dat de benutting (en dus de kosten) per fase van de conjunctuur sterk uiteen kan lopen. Zo lijkt het vanzelfsprekend dat werk áltijd moet lonen, zowel voor werkenden als voor werkzoekenden die aan de slag gaan, ongeacht de fase van de conjunctuur.

Tijdelijke loonkostensubsidies voor werkgevers om werklozen en arbeidsgehandicapten in dienst te nemen, zouden eveneens tot de standaarduitrusting van het arbeidsmarktbeleid kunnen behoren, ook al leert de ervaring dat de aanwending ervan per conjunctuurfase zal verschillen. Introductie van dergelijke instrumenten op een moment dat de hoogconjunctuur al onderkend is, houdt op grond van ervaringen uit het verleden het risico in dat de meeste kansen al verspild zijn tegen de tijd dat het instrument in werking treedt. En vervolgens bestaat het risico dat het instrument in de laagconjunctuur wordt afgeschaft omdat er te weinig gebruik van wordt gemaakt. Totdat...

Is het beste arbeidsmarktbeleid dan niet vooral een beleid dat in zijn beleidskaders en instrumentenkeuze niet meeschommelt met de bewegingen van de conjunctuur, maar bovenal de voorwaarden schept waaronder alle betrokkenen de mate van het gebruik van het instrumentarium, zonder nieuwe wet- en regelgeving, kunnen aanpassen aan de conjuncturele bewegingen?