

Een ommekeer in het arbeidsmarktbeleid

PAUL T. DE BEER, Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Centrum voor Arbeidsverhoudingen De Burcht

De afgelopen tien jaar heeft een omwenteling te zien gegeven in het denken over arbeid en sociale zekerheid. De nadruk ligt niet langer op inkomensbescherming maar op arbeidsactivering. In de sociale zekerheid geldt steeds meer het principe van werk boven inkomen en is de balans verschoven van rechten naar plichten. Voorzorg verdient de voorkeur boven nazorg en een uitkering. De meeste sociale regelingen, zoals de WAO/WIA, ABW/WWB of WW, zijn in het afgelopen decennium dan ook ingrijpend hervormd. Op het terrein van het arbeidsmarktbeleid wordt gestreefd naar werkzekerheid in plaats van baanzekerheid. *Flexicurity* is het buzz-woord dat deze omslag in het denken samenvat.

Nu de Nederlandse economie zich in de diepste recessie sinds de Tweede Wereldoorlog bevindt en de werkloosheid gestaag oploopt, is het moment daar om te bezien wat dit nieuwe denken heeft opgeleverd. In tijden van economische voorspoed is het immers niet zo'n prestatie om goede resultaten te boeken in termen van arbeidsparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid. Maar als er economische tegenwind opsteekt, moet blijken of de nieuwe beleidsconcepten niet alleen op de tekentafel werken maar ook in de praktijk van alle dag.

Hoewel de Nederlandse economie het afgelopen jaar met vier procent is gekrompen, zijn de gevolgen voor de arbeidsmarkt tot nu toe relatief beperkt gebleven. De werkgelegenheid, in termen van de werkzame beroepsbevolking, is met niet meer dan 1,6 procent afgenomen en de werkloosheid is weliswaar gestegen van 3,9 naar 5,6 procent, maar is nog wel de laagste van de EU. Daarmee lijkt de ingezette koerswijziging een succes: blijkbaar is de Nederlandse arbeidsmarkt in staat een grote klap zonder al te veel negatieve gevolgen op te vangen. Het is echter de vraag of dit te danken is aan het gevoerde beleid. Voor het relatief beperkte effect op de arbeidsmarkt zijn vooral andere verklaringen aangevoerd: de terugval in de productie is voor een belangrijk deel opgevangen door zzp'ers, terugkerende arbeidsmigranten en marginale groepen, zoals flexwerkers, die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt en jongeren die langer op school blijven (CPB, 2009). Daarnaast zijn dankzij de regeling voor deeltijd-WW waarschijnlijk enkele tienduizenden banen behouden. Maar de deeltijd-WW past juist slecht in de nieuwe beleidsvisie, aangezien deze regeling vooral tot doel heeft de baanzekerheid te vergroten en daarmee de arbeidsmobiliteit remt. Het succes van het nieuwe beleid zou uit drie ontwikkelingen moeten blijken.

Ten eerste zou het risico op werkloosheid door onvrijwillig ontslag moeten afnemen. Voorzorg betekent dat werknemers, door te

investeren in scholing en training, hun *employability* op peil houden en tijdig overstappen naar een andere functie als hun huidige baan in gevaar komt.

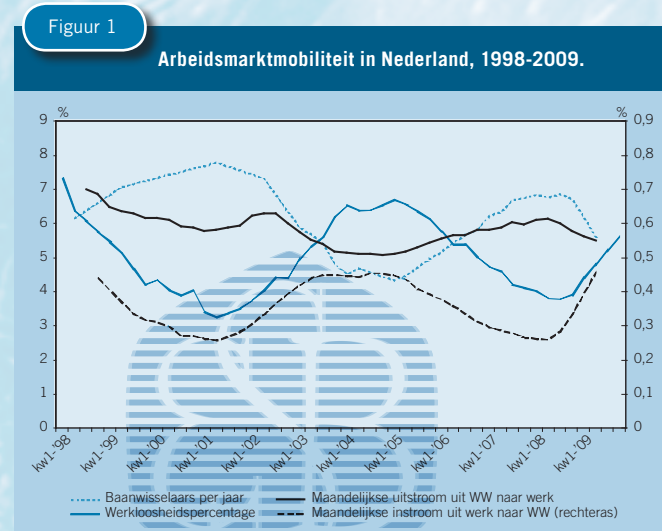
Ten tweede zouden degenen die onverhoopt toch worden ontslagen, bijvoorbeeld door een onvoorziene reorganisatie, snel elders aan het werk moeten gaan, wellicht zelfs zonder een beroep te doen op een uitkering. De mobiliteitscentra van het UWV zouden hierbij behulpzaam moeten zijn.

Ten derde zou de uitstroom uit de sociale uitkeringen, in het bijzonder de WW, naar werk moeten toenemen. Het re-integratiebeleid heeft immers tot doel om de uitkeringsduur te verkorten doordat uitkeringsgerechtigden weer snel aan de slag gaan.

In hoeverre is er op deze drie punten in de afgelopen tien jaar vooruitgang geboekt?

Bij de baan-baanmobiliteit is er nog geen sprake van een toename. Het aantal baanwisselaars schommelt met de conjunctuur, maar neemt op langere termijn eerder af dan toe. Volgens cijfers van het CBS lag het aantal baanwisselaars bij de vorige conjuncturele top, in 2001, op 7,8 procent en bij de meest recente top, in 2008, op 6,8 procent (figuur 1). Het gemiddelde aantal jaren dat werkenden bij hetzelfde bedrijf in dienst zijn, steeg van 9,0 jaar in 1992 naar 9,4 jaar in 2000 en naar 9,8 jaar in 2009.

Er zijn ook geen aanwijzingen dat werknemers die hun baan verliezen sneller aan het werk komen, zodat zij geen beroep hoeven te doen op een werkloosheidsuitkering. Cijfers van het UWV laten



Bron: CBS Statline; UWV; bewerkt 1916

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

zien dat de instroom van werknemers in de WW sterk schommelt met de conjunctuur, maar de afgelopen tien jaar geen dalende trend vertoont. Op het laagste punt van de werkloosheid, medio 2008, stroomde maandelijks iets meer dan 0,2 procent van de werknemers in de WW. Op het vorige laagtepunt, medio 2001, was dit percentage precies hetzelfde. Momenteel loopt de instroom in de WW snel op. Tussen medio 2008 en medio 2009 is de instroom verdubbeld, terwijl deze bij de vorige recessie, tussen medio 2001 en 2002, met de helft toenam.

Tot slot blijkt ook de intensivering van het re-integratiebeleid vooralsnog geen zichtbare resultaten op te leveren. De kans van een WW-ontvanger om binnen een maand weer aan het werk te gaan vertoont de laatste tien jaar een licht dalende trend. Tijdens de hoogconjunctuur van 1998 was die kans ruim zeven procent, in 2008 was dit iets meer dan zes procent. Op dit moment is deze uitstroomkans, als gevolg van de recessie, verder gedaald naar vijf procent in januari 2010; overigens nog wel iets meer dan tijdens de conjuncturele dip van 2004.

De omslag in het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid heeft dus nog niet geresulteerd in een ommekeer in het functioneren van de arbeidsmarkt. Werknemers stappen niet gemakkelijker over naar een andere baan en gaan, als zij werkloos worden, niet sneller aan het werk of stromen niet eerder uit de uitkering. Als zich al trendmatige ontwikkelingen voordoen dan duiden die eerder op een afname van de baan-baanmobiliteit en een verslechtering van de uitstroomkans uit een werkloosheidsuitkering. Het is nog ver verwijderd van het ideaal van een flexibele arbeidsmarkt in combinatie met werkzekerheid.

Aan deze constatering kunnen twee tegenovergestelde beleidsconsequenties worden verbonden. Een mogelijke reactie is dat er des te meer reden is om de ingezette koerswijziging voort te zetten. Blijkbaar is de activering en flexibilisering nog niet ver genoeg gegaan om al substantiële effecten te kunnen zien. Volgens sommigen staan we pas aan het begin van de hervorming van het sociale stelsel. Zo is er nog nauwelijks iets veranderd aan de ontslagbescherming en bestaat de activering in de sociale zekerheid vooralsnog meer uit goede voornemens dan uit daden. Wilthagen (2010) pleit voor een grondige herinrichting van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid gericht op flexicurity. Teulings (2010) stelt dat een versoepeling van de ontslagbescherming essentieel is om de dynamiek op de arbeidsmarkt te vergroten.

Toch zou men verwachten dat de hervormingen van het afgelopen decennium wel enig zichtbaar effect zouden hebben gehad. Een geheel andere conclusie is dan ook dat de beleidswijziging simpel-

weg heeft gefaald. Wellicht zijn er belangrijkere factoren in het spel dan het beleid, die de beperkte mobiliteit tussen werken en niet-werken verklaren. Bovendien lijkt vergroting van flexibiliteit en dynamiek niet de geschikte aanpak in tijden van een economische crisis. De nieuwe beleidsfilosofie richt zich primair op de individuele werknemer: als deze maar voldoende geschoold en flexibel is, kan hij zich soepel aanpassen aan veranderingen op de arbeidsmarkt. Dit mag zo zijn, maar dat betekent nog niet dat het ook geldt voor alle werknemers tezamen. Ideeën als voorzorg, preventie en werkzekerheid veronderstellen dat er genoeg banen zijn. Als in een economische recessie honderdduizenden banen verdwijnen, zijn de individuele competenties alleen bepalend voor wie vooraan en wie achteraan in de rij staat. Maar het oplopen van de werkloosheid wordt er niet door voorkomen.

Op een ruime arbeidsmarkt bepaalt de vraagzijde de arbeidsmarktkansen. Maar het arbeidsmarktbeleid heeft zich het afgelopen decennium, in lijn met de nieuwe beleidsvisie, juist van de vraagzijde afgekeerd. De gesubsidieerde banen, zoals de Melkert- en ID-banen, zijn grotendeels verdwenen en de lastenverlichting voor laagbetaalde banen (SPAK) is afgeschaft.

Nu de economische crisis het gedachtegoed van Keynes nieuw leven heeft ingeblazen, zouden we ook in het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid de aandacht weer moeten richten op de vraagzijde. Wellicht door terug te grijpen op enkele recepten uit de jaren tachtig, hoezeer die in het afgelopen decennium ook zijn verguisd. Tijdelijke generieke arbeidsduurverkortingen in ruil voor een loonoffer, en subsidies of lastenverlichting voor banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn in tijden van economische crisis heel wat effectiever dan scholing, versoepeling van het ontslagrecht of een breed scala aan re-integratietrajecten.

LITERATUUR

CPB (2009) *Macro Economische Verkenning 2010*. Den Haag: Centraal Planbureau.
Teulings, C.N. (2010) Inkomensprofielen, ontslagbescherming en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers. In: Batenburg, R., P. de Beer, J. Mevissen en K. Tijdens (red.), *Arbeid in crisis*. Den Haag: Lemma (te verschijnen).
Wilthagen, T. (2010) *Over de arbeidsmarkt gesproken. Voorstellen voor vernieuwing en verandering*. Tilburg: Celsus Juridische Uitgeverij.