

Anatomie van de werkloosheid

Jules Theeuwes

In de afgelopen decennia is het economisch denken over werkloosheid drastisch veranderd. De Keynesiaanse revolutie is verwerkt. Het inzicht is gegroeid dat de inrichting van de verzorgingsstaat maatgevend is voor het structurele werkloosheidsniveau. Werkloosheid werd vroeger bestudeerd aan de hand van een foto van de werklozen en nu als een film van mensen die werkloos worden en werkzoekenden die een baan vinden. Tijdens de Grote Recessie was het werkloosheidspercentage in Nederland één van de laagste van Europa. Mogelijk heeft Nederland meer dan anderen baat gehad bij deze nieuwe economische inzichten?

1 Veertig jaar werkloosheidstheorie

Economie was niet mijn eerste studiekeuze, maar wel mijn laatste. De keuze voor economie was tegelijk een keuze voor de arbeidseconomie. Ik studeerde economie in de jaren zestig en zeventig en de revolutie hing in de lucht. Die revolutie bleek achteraf eerder een maatschappelijke explosie van decennialange onderdrukte hormonale spanningen dan een bestorming van de Bastille, maar links was de rigueur onder jongeren en linkser dan arbeidseconomie kwam de economische wetenschap niet in die tijd. Arbeidseconomie gaat over arbeiders, vakbonden en werkloosheid en daar kon je mee thuis komen.

Ik ben in de loop der jaren, ouder en wijzer geworden, in het politieke spectrum opgeschoven. Het onderwerp werkloosheid is mij altijd blijven interesseren in de veertig jaar dat ik het economenvak beoefen.¹ Die levenslange interesse is begonnen bij het op jeugdige leeftijd ongebeleid lezen in Marx over de werklozen als het reserveleger van het kapitalisme en bij de diepe indruk die een klassiek geworden sociologische studie (Jehoda et al. 1933) op mij maakte met haar beschrijving van de ellende van langdurige werkloosheid voor de inwoners van het Oostenrijkse dorp Mariantal na een massaontslag tijdens de crisis in de jaren dertig.

Werkloosheid is voor elke econoom een duivels dilemma. Het is een maatschappelijk drama met veel persoonlijk leed en tegelijk het onvermijdelijke losgeld opgeëist door de economische vooruitgang. Zo zijn de zegeningen van het internet direct gekoppeld aan het inzakken van de posterijen, de kranten, de videotheken, de

¹ Mijn oratie uit 1987 aan de Universiteit van Leiden had als titel “Werkloosheid en de economen”.

reisbureaus en boekhandels en aan het baanverlies van mensen in die sectoren. Het doel van dit afscheidsverhaal is te vertellen hoe ik heb ervaren dat het denken over werkloosheid is veranderd in de afgelopen veertig jaar. Ik wil ook laten zien dat economen werkloosheid vandaag beter begrijpen en daarom effectiever kunnen bestrijden.

2 Keynes en het Kralingse Bos

In de jaren zestig en zeventig, toen ik aan het vak begon, kende de werkloosheidstheorie van Keynes zijn hoogtepunt. Iedereen was toen Keynesiaan.² John Maynard Keynes (1883-1946) bedacht zijn theorie tijdens de grote crisis van de jaren dertig. Het aantal werklozen vervijfvoudigde tussen 1930 en 1936 in Nederland en het werkloosheidspercentage liep op tot 15-20% van de beroepsbevolking.³ Alle industriële landen hadden soortgelijke en zelfs hogere werkloosheidspercentages. Keynes publiceerde in 1936 zijn beroemde boek *The General Theory of Employment, Interest en Money* waarin hij beargumenteerde dat een markteconomie in een depressie kan terechtkomen, waar het zichzelf niet uit kan bevrijden en waarbij de overheid moet ingrijpen.

De *General Theory* is een revolutionair boek geschreven door een geniale econoom. Het heeft de status van heilig schrift binnen de economie en heeft geleid tot diepe exegese door voor- en tegenstanders. Het grote verschil tussen de werkloosheidstheorie in de *General Theory* van Keynes en wat zijn voorgangers, de Klassieken, erover dachten gaat in belangrijke mate over het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt. Volgens de Klassieken is de arbeidsmarkt flexibel genoeg en lost de werkloosheid vanzelf op. Volgens Keynes is de arbeidsmarkt star en reageren lonen niet of nauwelijks op de werkloosheidssituatie.

De *General Theory* is bij tijd en wijle een duister boek⁴, maar een slimme interpretatie van de toen nog jeugdige John Hicks (1937) in een uit de hand gelopen boekbespreking, maakte duidelijk wat Keynes eigenlijk had bedoeld. Het artikel leidde tot het beroemde IS-LM model met een markt voor investeringen en spaargelden, en een geldmarkt. Hicks liet zien dat dit marktsysteem tot een evenwicht kon komen, terwijl er nog volop werkloosheid was op de arbeidsmarkt. Het boek

² Beroemd is de uitspraak van Milton Friedman in een artikel in *Time Magazine* (1965) waarin hij stelt dat: “*We are all Keynesians now*”. De uitspraak is bijzonder omdat Friedman in die tijd bekend stond als hoofd criticaster van het Keynesiaanse economisch denken. Toen President Nixon in 1971 de Amerikaanse dollar van de goudstandaard haalde, zei hij dat ook hij nu een Keynesiaan was en verwees daarmee terug naar de uitspraak van Friedman.

³ Eigen berekeningen op basis van pagina's 121 en 198 uit Klein en Borger (1979).

⁴ In een van de openingszinnen van zijn beroemde artikel schrijft John Hicks “But it is also clear that many readers have been left very bewildered by this Dunciad”. *The Dunciad* is het langste en meest bewerkelijke gedicht van de Britse dichter Alexander Pope. Het wordt door velen beschouwd als het grootste ongelezen gedicht in het Engels taalgebied.

en de boekbespreking veroorzaakten een paradigmawisseling in de economische theorie.⁵

Werkloosheid ontstaat in de visie van Keynes, omdat de bestedingen inzakken waardoor de bedrijven minder produceren en mensen ontslaan. Keynesiaans stimuleringsbeleid bestaat er uit dat de overheid ingrijpt om de nationale bestedingen weer op te krikken, zodat de bedrijven weer meer gaan produceren en meer werk genereren waardoor de werkloosheid lager wordt. De bestedingen stimuleren doet de overheid door de belasting te verlagen zodat de huishoudens en de bedrijven meer besteedbaar inkomen of winst overhouden, of de overheid kan zelf meer gaan besteden. Monetair beleid, waarin de rentevoet laag wordt gehouden zodat geld lenen goedkoper wordt voor huishoudens en bedrijven, hoort ook tot het arsenaal van het stimuleringsbeleid. In de jaren dertig bestond het Keynesiaans beleid vooral uit het laten uitvoeren van publieke werken. Het Amsterdamse Bos en de Kralingse Plas zijn in de jaren dertig aangelegd als werkgelegenheidsproject. In die tijd heette dat nog werkverschaffing.

Toen ik in de eerste helft van de jaren zeventig aan mijn proefschrift werkte werd algemeen aanvaard dat werkloosheid vooral een kwestie was van vraaguitval, omdat binnenlandse bestedingen en exporten terugliepen en was het geijkte beleidsrecept dat de overheid de economie moest stimuleren. Boeiende discussies werden gevoerd tussen de ‘Keynesianen’, voorstanders van budgettair stimuleringsbeleid, met James Tobin als hun vlaggendrager, en de ‘Monetaristen’ onder leiding van Milton Friedman die geen heil zagen in het vergroten van de overheidsuitgaven en pleitten voor monetair beleid en verlaging van de rente.

Kenmerkend voor de stand van zaken toen was dat werkloosheid werd opgedeeld in frictiewerkloosheid, structurele werkloosheid en conjuncturele werkloosheid. Daarbij werd het aantal werklozen op een bepaald moment vergeleken met het aantal openstaande vacatures. Conjuncturele werkloosheid was gerelateerd aan (Keynesiaanse) vraaguitval en ontstond wanneer er meer werklozen dan vacatures waren. Stel dat er 100 werklozen waren en slechts 60 vacatures, dan was de werkloosheid voor 40% conjunctureel en voor 60% frictie. Friciewerkloosheid werd verder opgesplitst in echte frictiewerkloosheid en structurele werkloosheid. Die splitsing is het resultaat van een vergelijking van de kenmerken van de werklozen en de vacatures. Tegenover een aantal van de Groningse werkloze bouwvakkers staan altijd wel Groningse vacatures in de bouw. Het was een kwestie van tijd dat die elkaar vinden en dat is dan ook echte frictiewerkloosheid. Tegenover de rest van de werklozen staan geen passende vacatures. Die moeten verhuizen om werk te

⁵ Een essentieel kenmerk van het model van Keynes en Hicks is dat prijzen niet veranderen. Eind jaren zeventig werd – vooral door Europese economen – gepubliceerd over ‘vaste prijzen’ modellen. Deze modellen kunnen gezien worden als uitbreidingen van het eenvoudige Keynes-Hicks model. Centraal was daarbij de publicatie van Edmund Malinvaud (1977) over *The Theory of Unemployment Reconsidered* uit 1977.

vinden of zich herscholen. Dat is een investering die tijd vergt en dat is dan structurele werkloosheid.⁶

Dat soort indelingen wordt nu niet meer gebruikt en dat komt omdat onze visie op de werkloosheid sinds de jaren zeventig is veranderd. Ik zie drie belangrijk ontwikkelingen in het denken over werkloosheid: (1) het verwerken van de Keynesiaanse revolutie, 2) het benadrukken van de natuurlijke werkloosheid en (3) het opbloeien van de werkloosheidsdynamiek. Tegelijk wil ik ook niet al te onbarmhartig zijn tegenover het economisch denken in mijn studietijd. Het Keynesiaans denken is nu minder triomfantelijk dan het toen was, maar het is niet verdwenen. De frictiewerkloosheid is gerelateerd aan het begrip natuurlijk werkloosheidsniveau. De economen van toen waren niet dom.

3 De verwerking van Keynes

Eind jaren zeventig kondigden Bob Lucas en Tom Sargent (1979) het einde van de Keynesiaanse economie aan en zelfs Keynesiaan pur sang James Tobin (1977) vroeg zich af hoe dood Keynes eigenlijk was. Dat was een premature necrologie en voor zover Keynes al dood zou zijn, is zijn dood vergelijkbaar met die van Elvis. *Keynes never left the building*. In 2009 tijdens de Grote Recessie lanceerde de regering Balkenende in het Aanvullend Beleidsakkoord een stimuleringsplan van ongeveer 6 miljard euro (of ongeveer 0,5% van het bnp) met maatregelen voor versnelde investeringen in publieke werken, subsidies voor energiebesparingen (zoals slooppremies voor auto's en subsidies voor woningisolaties) en gunstige fiscale maatregelen voor bedrijven. Dat is Keynesiaans stimuleringsbeleid. Tegelijk is een groot deel van het Keynesiaanse beleid ingebakken in onze verzorgingsstaat in de vorm van automatische stabilisatoren die vanzelf gaan stimuleren als de economie in een recessie schuift. Neem bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen. Iemand die werkloos wordt verliest zijn arbeidsinkomen en zou niets meer te besteden hebben. Werkloosheidsuitkeringen compenseren dit inkomensverlies voor een deel en houden daarmee de bestedingen van de werklozen redelijk op peil. Omdat arbeidsinkomens en winsten dalen tijdens de recessie, betalen burgers minder belasting. De toename van werkloosheidsuitkeringen en de afname van de belastingopbrengsten is een automatische Keynesiaanse stimulans voor de economie. Daarenboven voert de Europese Centrale Bank monetair beleid. Tijdens het crisisjaar 2009 daalde de rente van 2 naar 0,5%. Lagere rentevoeten stimuleren de economie.

Maar de overheid stimuleert in deze eeuw niet voluit zoals het kabinet Den Uyl dat nog vol overgave deed in de jaren zeventig. Het aanvullend pakket van 2009 is niet omvangrijk. Door ervaring wijzer geworden, stimuleert de overheid nu met de handrem op. Fors Keynesiaans stimuleren kan de inflatie opjagen. Er zijn twijfels of het stimuleringseffect wel op tijd komt en de dosering adequaat kan worden in-

⁶ Een opsplitsing van werkloosheid in een conjuncturele component en een frictiedeel voor de periode 1950-1979 is bijvoorbeeld te vinden in Joop Hartog (1980).

gesteld. ‘Fine tuning’ is niet mogelijk. In de loop der jaren hebben we geleerd dat de samenleving veel minder maakbaar is dan we in de jaren zestig en zeventig dachten. De kracht van het Keynesiaans beleid zit in de grootte van de *multiplier*. Economen zijn sceptischer geworden over de grootte van die *multiplier* en daarmee over de kracht van de hefboom van de overheid om de economie uit een recessie los te wrikken.

Keynesiaans beleid bestaat er uit dat de overheid tijdens de crisis het wegvallen van de bestedingen van de huishoudens en de bedrijven compenseert. De overheid geeft meer uit dan ze binnenkrijgt. Tussen 2008 en 2009 veranderde het overschot van de overheid van 0,5% bbp in een tekort van bijna 6% bbp. Dat het tekort zo hard opliep heeft ook met het redden van de Nederlandse financiële sector in die jaren te maken. Die overheidstekorten moeten straks wel worden weggewerkt met bezuinigingen in de volgende jaren. Als we dat niet doen dan blijft de staatsschuld hoog en moeten onze kinderen of kleinkinderen straks als belastingbetaler die schuld aflossen.

Om al die redenen wordt de Keynesiaanse aanpak van de werkloosheid in een laagconjunctuur nu niet meer *prestissimo* maar *moderato* uitgevoerd. Er is nu ook veel meer inzicht in de natuurlijke werkloosheid en daarmee ook in beleid dat het structurele niveau van de werkloosheid aanpakt.

De fluitketel. Lonen zijn niet volledig star. De werkloosheid heeft invloed op de loonontwikkeling. Nominale loonsverlagingen waarbij de werkgever afdwingt dat iemand minder per uur krijgt, komt niet of nauwelijks voor. Een daling van de reële lonen komt vaker voor. Het reële loon is het loon gemeten in koopkracht. Als de toename van het loon in euro’s minder is dan de inflatie, dan neemt de koopkracht van het loon af. Als de prijzen gemiddeld met 2% per jaar stijgen en iemand krijgt in dat jaar een loonsverhoging van 1% dan gaat een werknemer er ondanks de loonsverhoging toch in bestedingsmogelijkheden op achteruit. Reële lonen dalen wel tijdens een recessie. En een daling van de reële lonen draagt bij aan het oplossen van de werkloosheid.

De relatie tussen loonveranderingen en werkloosheidsniveau wordt samengevat in de Phillipscurve. De Phillipscurve is een curve die getekend werd door Bill Phillips en waarin hij een relatie legt tussen de ontwikkeling van de lonen en de hoogte van de werkloosheid. Hij maakte gebruik van historische gegevens over honderd jaar werkloosheid en loonveranderingen in het Verenigd Koninkrijk. In tijden van lage werkloosheid ontstaat er op de arbeidsmarkt een tekort aan werknemers en zullen werkgevers tegen elkaar opbieden om schaarse werknemers aan te trekken. De loonstijgingen worden groter. In periode van lage werkloosheid is er een overvloedige arbeidsmarkt. Bij de loononderhandelingen hebben de vakbonden een zwakke positie en kunnen ze nauwelijks looneisen stellen. Hoge werkloosheid gaat gepaard met lagere nominale loonstijgingen en reële loondalingen.

In de jaren zestig en zeventig werd de Phillipscurve door de Keynesianen gezien als een menukaart waarop beleidsmakers een keuze konden maken. Linkse regeringen konden kiezen voor een economie met lage werkloosheid en hoge loon-

stijgingen en rechtse regeringen voor hogere werkloosheid en lage inflatie. Dat bleek een onjuiste en onzalige benadering en dat hebben we in de jaren zeventig en tachtig ondervonden. Indien vakbonden op voorhand verwachten dat er jaarlijks een prijsinflatie van 2% komt, dan zullen de vakbonden daarmee rekening houden tijdens de onderhandelingen. Die 2% is dan de loonstijging die ze in elk geval willen binnenhalen en liefst nog iets daarboven. Want anders stijgt de koopkracht van de werknemers niet. Dat betekent dat de looninflatie altijd hoger wordt dan 2%. De prijsinflatie dus ook. In de volgende ronde wordt het uitgangspunt dan bijvoorbeeld 3% inflatie. Vakbondsonderhandelaars vinden het vanzelfsprekend om voor die inflatie gecompenseerd te worden. Dus de looninflatie wordt minimaal 3% plus daar nog iets daar bovenop. Er ontstaat elke onderhandelingsronde een inflatieversnelling. Het is onmogelijk om de werkloosheid permanent op een te laag niveau te houden. Als daarop toch wordt ingezet, dan loopt de inflatie gierend uit de hand. Dat is dan het fluitje van op de fluitketel van een oververhitte economie. Dat is ook het belangrijke inzicht dat zo ongeveer tegelijk naar buiten gebracht door Milton Friedman (1968) en Edmund Phelps (1968).

Het prikken van de werkloosheid op een 'te laag' niveau veroorzaakt druk op de economische fluitketel en daarmee uit de hand lopende inflatie. Het niveau van de werkloosheid is 'te laag' als het onder de natuurlijke werkloosheid wordt geprikt. In het artikel van Milton Friedman werd voor het eerst het begrip natuurlijke werkloosheid als volgt geïntroduceerd (p. 8):

The 'natural rate of unemployment', in other words, is the level that would be ground out by the Walrasian system of general equilibrium equations, provided there is imbedded in them the actual structural characteristics of the labor and commodity markets, including market imperfections, stochastic variability in demands and supplies, the cost of gathering information about job vacancies and labor availabilities, the cost of mobility and so on.

Het is een wat bijzondere definitie. Het verwijst naar het Walrasiaanse evenwichtssysteem, het icoon van de perfect werkende markteconomie, en combineert dit met de informatiegebreken, de kosten van mobiliteit en de andere structurele onvolmaaktheden van een echte economie. Natuurlijke werkloosheid is geen gemakkelijk begrip om uit te leggen. De beste plek om te beginnen is door bijvoorbeeld te kijken naar het verschil in de werkloosheid tussen België en Nederland in de afgelopen decennia. Wat dan opvalt, is dat de werkloosheid in België, door alle conjunctuurschommelingen heen altijd hoger is dan in Nederland. Vanaf de jaren negentig ligt de werkloosheid in België rond de 8% en in Nederland rond de 4%. De gemiddelde werkloosheid is in België twee keer zo hoog. Terwijl het gaat om vergelijkbare economieën. Het zijn beide middelgrote rijke Europese landen, open volkshuishoudingen, buurlanden met een riant verzorgingsstaat en met een goed opgeleide bevolking.

In elk land schommelt de werkloosheid over de tijd rond een bepaald structureel niveau. Dat structurele niveau is wat met het begrip natuurlijke werkloosheid

wordt weergegeven. Waarom zijn er verschillen in de hoogte van de structurele of natuurlijke werkloosheid tussen landen? Omdat in elk land de arbeidsmarkt, de arrangementen van de verzorgingsstaat, het fiscale systeem, de arbeidswetgeving, de vakbonden en het collectieve overleg anders is georganiseerd.

4 Natuurlijke werkloosheid

Waarom hebben al deze elementen invloed op het niveau van de natuurlijke werkloosheid? Omdat de arbeidsmarkt anders werkt dan elke andere markt. Neem de markt voor aardbeien. Naarmate de zomer vordert en de zon vaker schijnt, worden er meer aardbeien aangeboden, en op een bepaald moment meer dan de Nederlandse bevolking wil kopen. De enige manier om het aanbodoverschot van aardbeien te slijten is door de aardbeienprijs te laten zakken en wel zover als nodig is om alle aardbeien aan de man of vrouw te brengen. Als de prijs ver genoeg zakt, blijven er geen onverkochte aardbeien over. Er zijn geen werkloze aardbeien. Als de arbeidsmarkt zou werken zoals de aardbeienmarkt dan zou bij werkloosheid het loon zo ver dalen tot niemand meer werkloos is. Arbeid zou dan zo goedkoop worden dat er altijd wel werk is.

Maar het arbeidsinkomen is voor de meeste huishoudens het enige inkomen om van te leven. Als bij werkloosheid het loon te diep zou zakken, dan belanden grote groepen burgers in de armoede. Dat willen we als samenleving niet en daarom hebben we een systeem van werkloosheidsuitkeringen, bijstand en wettelijk minimumlonen.

Arbeid is ook niet los te koppelen van de arbeider. Als je aardbeien koopt dan komt de aardbeienboer niet mee naar huis. Als je arbeidsdiensten inhuurt, dan krijg je de persoon er bij. En die man of vrouw wil ook wat. Die man of vrouw heeft niet alleen wensen wat betreft salaris, maar ook over arbeidsvoorwaarden, carrièreperspectieven en de aantrekkelijkheid van het werk. Een baan wordt daardoor een relatie – die niet per se liefdevol hoeft te zijn. Werkgever en werknemer investeren in elkaar en de relatie duurt meestal een aantal jaren (de gemiddelde baanduur in Nederland is negen jaar). Bij die relatie horen normen en verwachtingen. Werkgevers zullen niet zomaar een goedkopere werkloze die voor de poort staat aannemen om een trouwe arbeidskracht te vervangen. Daarenboven is de arbeidsrelatie wettelijk beschermd door het arbeidsrecht en de ontslagbescherming en wordt ze dichtgetimmerd door afspraken in de cao's. Ook dit zorgt er voor dat op de arbeidsmarkt loonaanpassingen moeizaam verlopen (moeizamer dan op de aardbeienmarkt).

Stel dat een land de werkloosheidsuitkering zo heeft ingericht dat een werkloze gedurende een lange tijd een zeer hoog percentage van zijn vorige loon krijgt. Bijvoorbeeld 80% gedurende drie jaar. Voor velen een niet onaardige situatie. Een dergelijke riant werkloosheidsuitkering zal een aantal werklozen ervan weerhouden zich in te spannen om snel nieuw werk te vinden. Als genoeg werklozen dat doen dan wordt de werkloosheid vanzelf hoger. België heeft bijvoorbeeld een rian-

tere werkloosheidsuitkering dan Nederland en dat verklaart voor een deel waarom de werkloosheid daar altijd hoger is.

De boodschap is dat er op de arbeidsmarkt normen, verwachtingen, regels, wetten, collectieve afspraken en arrangementen gelden. Die instituties zijn mogelijk met de beste bedoelingen tot stand gekomen, maar hebben vaak tot gevolg dat ze een flexibele werking van de arbeidsmarkt belemmeren en de natuurlijke werkloosheid opkrikken. Voor zover de beleidsmakers vrijwillig voor die regels en wetten hebben gekozen, zou men kunnen zeggen dat elk land de natuurlijke werkloosheid krijgt die het verdient. Nederland heeft door de jaren heen gemiddeld een lagere werkloosheid dan België, omdat de Nederlandse arbeidsmarkt in deze zin 'beter werkt'. De instituties op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn zo dat Nederland een economische crisis met een lagere werkloosheid kan doorstaan.

De institutionele arrangementen van de arbeidsmarkt en de verzorgingsstaat bepalen in belangrijke mate de hoogte van de natuurlijke werkloosheid. Er zijn nog veel andere elementen die het niveau van het natuurlijke werkloosheidspercentage beïnvloeden. In 1991 publiceerden Richard Layard, Stephen Nickell en Richard Jackman het definitieve standaardwerk over het natuurlijke werkloosheidspercentage en zijn invloeden.

Ik vergelijk het natuurlijke werkloosheidsmodel hier met het fluitje van een fluitketel. Maar deze beeldspraak is zoals elke beeldspraak niet perfect. Een fluitketel fluit wanneer het water zijn kookpunt benadert. Dat is een onveranderlijke natuurwet. Het kookpunt van de economie is iets wat afhangt van het beleid. Het beleid bepaalt de instituties en daarmee het natuurlijk werkloosheidspercentage.

5 Zoekfricties

De Nobelprijs Economie 2010 werd toegekend aan Peter Diamond, Dale Mortensen en Chris Pissarides "*for their analysis of markets with search frictions*". Dat zijn markten waar de aanbieder en de vrager tijd nodig hebben en kosten moeten maken om de geschikte tegenpartij te vinden. In die markten komt het marktevenwicht niet of niet snel tot stand en er zijn altijd overschotten en tekorten. De arbeidsmarkt is het meest natuurlijke voorbeeld van een markt met zoekfricties waar altijd werklozen op zoek zijn naar een baan en werkgevers met vacatures op zoek zijn naar een werknemer. Deze Nobelprijs is gegaan naar die ontwikkeling in de afgelopen veertig jaar waar ik het meest enthousiast over ben. De zoektheorie is de theoretische fundering van het inzicht dat de arbeidsmarkt altijd in beweging is, bij dit bedrijf worden banen geschrapt en in een ander bedrijf worden ze gecreëerd, hier verliezen mensen hun baan en daar vinden werkzoekenden een geschikte vacature, er stromen altijd mensen van de ene baan naar de andere, van school naar werk en van werk naar huishoudelijke zorg.

Het matching probleem waar marktpartijen mee worstelen op de arbeidsmarkt is niet anders dan die waar mensen op zoek naar een partner mee te maken hebben. Je wilt gewoon de partner vinden die perfect bij je past, maar de figuur die voor je

staat kan dan wel een vlotte babbel hebben, helemaal zeker weet je het niet of hij jou kan warm houden in bed, zijn steentje kan bijdragen in de kosten en bij het doen van de afwas. Er zijn eeuwenlang rituelen opgebouwd om mensen aan elkaar te koppelen, en dan lukt het niet altijd met overtuigend succes. De analogie tussen de relatiemarkt en de arbeidsmarkt moge duidelijk zijn. De werknemer zoekt een baas en een werkplek die perfect bij hem past en de werkgever zoekt een werknemer met de meest geschikte kenmerken en met de hoogste productiviteit voor zijn bedrijf. Het duurt even voor de beste man/vrouw op de beste plaats is terecht gekomen. En als de ideale plek niet is gevonden, begint het zoeken van voren af aan.

Op de arbeidsmarkt worden er altijd banen gecreëerd en banen vernietigd. Er zijn op de arbeidsmarkt voortdurend stromen van werk naar werkloosheid en van werkloosheid naar werk. In goede tijden komen er meer banen bij dan er verdwijnen. In slechte tijd wordt er meer vernietigd dan gecreëerd. Met de komst van het snelle internet waardoor iedere Nederlander onbeperkt kan internetten en muziek, films en boeken kan downloaden, groeien er banen in ICT-sectoren die profiteren van dit nieuwe distributiekanaal, maar worden er tegelijk banen vernietigd bij de platenmaatschappijen, de videotheken, krantenredacties en bij de post. Mensen die hun baan kwijtraken, omdat hun bedrijf is ingekrompen of omgevallen, moeten werk vinden in de nieuwe en de groeiende sectoren. Een secretaresse die eerst bij een krant werkte en nu haar baan is kwijtgeraakt, kan waarschijnlijk na enig zoeken en met minimale aanpassing aan het werk als secretaresse bij Google. Maar de industriearbeider die zijn baan kwijtraakt bij scheepsmotorenfabriek Wärtsilä in Drunen kan niet gelijk aan de slag als ziekenbroeder in de zorgsector in Maastricht waar vacatures zijn. Overstappen betekent dat zo iemand moet verhuizen en zich moet laten omscholen. Dat gaat niet vanzelf en daar gaat tijd overheen. Mensen zijn niet makkelijk in het veranderen. Naarmate het langer duurt om te verhuizen of om te scholen, des te langer duurt de werkloosheid en wordt de werkloosheid groter. Daarenboven zijn er weer allerlei regels die de mobiliteit van werknemers en de snelheid van omschakelen beïnvloeden. Een starre woningmarkt met tekort aan betaalbare koop- of huurwoning maakt verhuizen moeilijker en verhoogt de werkloosheid. Werklozen moeten passend werk aannemen. Indien passend werk heel eng gedefinieerd wordt, duurt het langer voor een passende baan wordt gevonden.

6 De badkuip

Door te concentreren op de dynamiek van de werkloosheid en op de stromen in en uit het werkloosheidsbestand, komen we een stap verder in onze analyse van de werkloosheid. Stel dat we de instroom in en uitstroom uit de werkloosheid heel letterlijk nemen als echte ‘stromen’, dan kunnen de werkloosheidsstromen visueel worden gemaakt in wat ik voor het gemak ‘het badkuipmodel’ van de werkloosheid noem.

Aan de bovenkant, waar de kraan zit, stromen mensen die werkloos worden in de ‘badkuip’. Het water in de ‘badkuip’ is het bestand of de voorraad van mensen

die op een bepaald moment werkloos zijn. Aan de onderkant, bij de afvoer, stromen de mensen die een baan hebben gevonden er weer uit. Het niveau van het water in de badkuip is het aantal werklozen dat op enig moment werkloos is. Als er meer mensen instromen dan er uitstromen dan stijgt het niveau van het water in het bad (en dus het niveau van de werkloosheid). Dit is wat er gebeurt tijdens een laagconjunctuur. In de hoogconjunctuur geldt precies het omgekeerde. Dan stromen er meer mensen uit dan er instromen. Dan daalt het niveau van het water in het bad en daarmee ook het niveau van de werkloosheid.

Ondanks dat de werkloosheid voortdurend in beweging is door instroom en uitstroom is het toch mogelijk om over een dynamisch evenwicht te praten. Het dynamische evenwicht van de werkloosheid in de terminologie van de badkuip definiëer ik als het niveau van het water in het bad dat tot stand komt als de instroom gelijk is aan de uitstroom. Als er evenveel water bovenaan instroomt als er onderaan uitstroomt dan blijft het waterpeil in het bad op hetzelfde niveau. Zo ook met de werkloosheid. Als er evenveel mensen instromen in de werkloosheid als er uitstromen dan blijft het niveau van de werkloosheid gelijk. Dat is een stabiel punt in een dynamisch systeem, want het werkloosheidspeil blijft dan hetzelfde. Dat stabiele werkloosheidspeil is een tweede manier om de natuurlijke werkloosheid te benaderen (Pissarides 2000). Uit het badkuipmodel wordt duidelijk dat er verschillende niveaus van natuurlijke werkloosheid tot stand kunnen komen. In het bad kunnen we het peil van het water constant houden op een millimeter van de bovenkant van het bad, of op een heel dun laagje helemaal onderaan in het bad en op alle niveaus daar tussenin. Zolang er maar evenveel instroomt als uitstroomt, blijft het peil constant. Landen met minder gunstige arbeidsmarktinstituties hebben ook veel water in hun badkuip wanneer instroom gelijk is aan uitstroom. Landen met flexibele arbeidsmarktinstituties hebben een veel lagere evenwichtswerkloosheid in hun bad. In die zin lijken het waterketelmodel en het badkuipmodel op elkaar. Maar het badkuipmodel is veel rijker wat betreft het begrijpen van de ontwikkelingen in de werkloosheid. In het badkuipmodel is het ook mogelijk om de individuele instroomkans in werkloosheid van een werkende of de uitstroomkans van een werkloze te analyseren. Op het moment dat iemand werkloos wordt, kan geschat worden wat zijn of haar kans is om langdurig werkloos te blijven.

Wat het badkuipmodel hopelijk inzichtelijk maakt is dat hetzelfde natuurlijke werkloosheidsniveau op verschillende manieren kan worden bereikt. Zolang de instroom maar gelijk is aan de uitstroom. Dat kan druppelsgewijs. Er gaat een druppel in en er gaat tegelijk een druppel uit. Of dat kan met een enorm debiet. Er gaat een Niagara waterval aan water in en er gaat een even grote waterval weer uit. In beide gevallen ontstaat een constant peil in het bad. Maar in het eerste geval gaat alles traag, er wordt nauwelijks iemand werkloos, maar er vindt ook nauwelijks iemand werk. Dit noem ik het trage doorstroommodel. In het tweede geval gaat alles veel sneller. Er worden veel mensen werkloos en tegelijk vinden er veel mensen weer een baan. Dat is het snelle doorstroommodel. In het trage doorstroommodel blijven werklozen gemiddeld lang achter in het bad. In een traag doorstroommodel is er veel langdurige werkloosheid. En langdurige werkloosheid is bijzonder kwa-

lijk. Iemand die meer dan een jaar werkloos is verliest het contact met de arbeidsmarkt en krijgt het steeds moeilijk om weer aan het werk te komen. In de afgelopen decennia is het percentage langdurige werklozen in Nederland sterk verminderd. Ook dat is waarschijnlijk te wijten aan een verbetering van onze arbeidsmarkt instituties in de afgelopen decennia.

7 Wat hebben we de afgelopen veertig jaar geleerd over werkloosheid?

Drie belangrijke innovaties hebben plaatsgevonden in de afgelopen veertig jaar in het economisch denken over werkloosheid. Allereerst is de dominantie van het Keynesiaanse denken over de werkloosheid en het daarbij horende beleid van stimuleren via fiscaal en monetair beleid verdwenen. Erkend wordt dat Keynesiaanse mechanismen werken, maar economen weten ondertussen dat de kracht ervan minder sterk is dan oorspronkelijk gedacht en zien ook de beperkingen van het beleid. Toename van de werkloosheid wordt door beleidsmakers nog altijd bestreden met Keynesiaans fiscaal stimuleren en het verruimen van het monetaire beleid. Er zit echter altijd een handrem op. Vandaag fiscaal stimuleren betekent dat het begrotingstekort toeneemt en dat die rekening morgen moet worden terugbetaald. Voor een deel schuiven we het probleem voor ons uit in de tijd. Tegelijk zijn in de moderne verzorgingsstaat allerlei automatische stabilisatoren ingebouwd waardoor discretionair stimuleringsbeleid meestal beperkt kan blijven. De Keynesiaanse aanpak is daarmee niet meer wat het ooit is geweest.

Ten tweede hebben we door dat het verstandig is om structureel beleid te voeren waardoor de natuurlijke werkloosheid daalt. We weten dat het niveau van de natuurlijke werkloosheid te maken heeft met de inrichting van de verzorgingsstaat, het fiscale systeem, de organisatie van de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en de machtsverdeling tussen vakbonden en werkgevers en met alle instituties die het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt beïnvloeden (zoals de ontslagbescherming en de wettelijke regelingen voor flexibel werken). Structureel beleid met als doel het niveau van de natuurlijke werkloosheid te verlagen is moeilijker dan conjunctureel beleid. De reden is dat het meestal gaat om het verminderen van bestaande rechten (denk aan het verlagen van uitkeringen of van de duur dat men recht heeft op een uitkering) en het verminderen van machtsposities (denk aan het verminderen van de inspraak van vakbonden in de sociale zekerheid). Bovendien is het moeilijker, omdat dit beleid is dat per definitie vooruitloopt op het ontstaan van een economische crisis. Het beleid moet in goede tijden worden geformuleerd en vormgegeven zodanig dat slechte tijden nooit meer zo slecht worden als ze ooit waren. Over conjunctureel werkloosheidsbeleid kan worden besloten op het moment dat het water over de dijk klotst. Dat maakt het makkelijker om beslissingen te nemen.

In Nederland is in de afgelopen decennia door opeenvolgende regeringen met succes gewerkt aan het dynamischer en flexibel maken van de arbeidsmarkt. Niet

dat deze klus al helemaal is geklaard maar het structureel lage niveau van de Nederlandse werkloosheid op dit moment is waarschijnlijk voor een belangrijk deel te danken aan de structurele veranderingen van de afgelopen decennia.

Ten slotte is in de afgelopen veertig jaar het inzicht gegroeid dat werkloosheid een film is en geen foto. De werkloosheid neemt toe als er meer mensen instromen dan uitstromen en *vice versa*. Het begrijpen van wat de kansen bepaalt dat mensen werkloos worden, werkloos blijven en werk vinden levert een belangrijke bijdrage aan het werkloosheidsbeleid omdat het toelaat maatwerk te leveren aangepast aan de verschillen in werkloosheidservaring tussen mensen. Het grootste deel van de mensen die werkloos worden vindt vrij snel weer werk. Wat overblijft, zijn mensen die langdurig werkloos blijven. Daar zit ook de grootste ellende van de werkloosheid. De schaarse middelen waarover de samenleving altijd beschikt moeten met wijsheid worden ingezet en kunnen het best aan die meest kwetsbare groep worden besteed.

Auteur

Jules Theeuwes (e-mail:J.Theeuwes@seo.nl) is Emeritus Hoogleraar Toegepast Economisch Onderzoek, FEB, aan de Universiteit van Amsterdam en tevens Wetenschappelijk directeur SEO Economisch Onderzoek.

Literatuur

- Friedman, M., 1968, The Role of Monetary Policy, *American Economic Review*, vol. 58(1): 1-17.
- Hartog, J., 1980, Tussen Vraag en Aanbod, Stenfert-Kroese, Leiden.
- Hicks, J., 1937, Mr. Keynes and the "Classics": A Suggested Interpretation, *Econometrica*, vol. 5(2): 147-59.
- Jahoda, M., P.F. Lazarsfeld en H. Zeisel, 1933, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Hirzel, Leipzig.
- Keynes, J.M., 1936, The General Theory of Employment, Interest en Money, MacMillan, London.
- Klein, P.W., en G.J. Borger (eds.), 1979, De Jaren Dertig, Meulenhoff Educatief, Amsterdam.
- Layard, R., S. Nickell en R. Jackmann, 1991, Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.
- Lucas, R.E., en T. Sargent, 1979, After Keynesian Economics, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 3(2): 1-16.
- Malinvaud, E., 1977, *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Phelps, E.S., 1968, Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium, *Journal of Political Economy*, vol. 76(4): 678-711.
- Pissarides, C., 2000, Equilibrium Unemployment Theory, second edition, MIT Press, Cambridge.
- Time Magazine, 1965, We Are All Keynesians Now, 31 December.
- Tobin, J., 1977, How Dead Is Keynes?, *Economic Inquiry*, vol. 15(4): 459-68.