AANVULLENDE WERKGELEGENHEID EN DE CONJUNCTUUR

DOOR L. J. NIESTEN

I

Het verlenen van subsidie is een veelvuldig door de overheid toegepast middel om in te grijpen in het vrije spel van economische krachten, wanneer zich een minder gewenste ontwikkeling begint af te tekenen. Zo stimuleert de Directie voor de Arbeidsvoorziening op deze wijze de uitvoering van bepaalde werken teneinde een tekort aan werkgelegenheid aan te vullen. Onophoudelijk doen zich deze tekorten voor, zelfs in een periode van uitgesproken hoogconjunctuur als waarin wij ons thans bevinden, zodat er ook voortdurend een groot aantal van deze aanvullende werken in uitvoering is. In 1956 waren van een geregistreerde arbeidsreserve van 37.000 gemiddeld 10.000 personen op deze wijze aan de werkloosheid onttrokken.

Zolang de werkloosheid zich op een betrekkelijk laag niveau beweegt, is er alleen behoefte aan aanvullende werkgelegenheid voor het opvangen van de jaarlijks terugkerende seizoenwerkloosheid en enige voornamelijk in de noordelijke provincies aanwezige structuurwerkloosheid, welke laatste overigens, mede dank zij het structuurverbeterend aspect van vele dezer werken, de laatste jaren sterk is afgenomen.

Uit het verleden is echter gebleken, dat hoogconjunctuur geen blijvende toestand is, en de vraag doet zich dan ook voor welke functie de aanvullende werkgelegenheid heeft, wanneer er bij een neergaande conjunctuur een werkloosheid van grotere omvang zou gaan optreden, alsmede welke bijzondere voorzieningen voor het vervullen van de functie nodig zijn.

Hierbij dient te worden opgemerkt, dat de overheid tal van maatregelen ten dienste staan als het er om gaat de gevolgen van een conjuncturele teruggang te bestrijden. Let wel: de *gevolgen* te bestrijden, want de positie van Nederland in de wereldeconomie is te bescheiden dan dat het enige invloed op de conjunctuur zelf zou kunnen uitoefenen.

De meeste van deze maatregelen hebben echter het nadeel, dat zij vrij ingrijpend zijn — en ook behoren te zijn — doch dat de mogelijkheid om aan het effect ervan een bepaalde richting te geven zeer beperkt is. Veelal kan men niet van tevoren bepalen hoe een toe te dienen initiale stoot zich zal voortplanten.

Het is dan ook te verwachten, dat men met het effectueren van deze maatregelen zeer voorzichtig zal zijn en er eerst toe zal overgaan, wanneer een eventuele economische recessie zich duidelijk begint af te tekenen en er zekerheid bestaat, dat er geen sprake is van een inzinking van voorbijgaande aard. Bovendien zal men geneigd zijn bij de dosering aanvankelijk enige voorzichtigheid te betrachten, zodat al met al de recessie al een heel eind voortgeschreden kan zijn alvorens een effect van enige betekenis wordt verkregen.

In de aanvullende werkgelegenheid echter bezit men een instrument om een van de belangrijkste gevolgen van een conjuncturele teruggang, nl. de werkloosheid, direct aan te grijpen. Bovendien worden door een opvoering van het aantal gesubsidieerde werken enige neveneffecten verkregen, welke ook het oogmerk zijn van andere hierboven bedoelde overheidsmaatregelen. Hierdoor vormt de aanvullende werkgelegenheid een middel, dat reeds bij de aanvang ener economische recessie zonder gevaar van oncontroleerbare gevolgen kan worden toegepast en dat door zijn flexibiliteit bij een eventuele overdosering onmiddellijk kan worden „teruggedraaid".

Ook in de volgende fasen van een conjunctuurinzinking zal de aanvullende werkgelegenheid een waardevol instrument vormen, zij het in combinatie met andere maatregelen, voornamelijk in de monetaire en fiscale sfeer, aangezien de mogelijkheden van dit conjunctuurbestrijdingsmiddel uiteraard beperkt zijn.

De creatie van aanvullende werkgelegenheid, welke tenvolle aan haar doel beantwoordt, is echter allerminst een eenvoudige zaak. Zij vereist naast de mogelijkheid tot het vinden van een geschikt object de nodige voorbereidende werkzaamheden. Zonder te komen tot een beschrijving van de gehele procedure van de totstandkoming en de uitvoering van een aanvullend werkobject, is het niettemin gewenst hierop wat nader in te gaan.

Aanvullende werkgelegenheid is door haar aard gebonden aan afgeronde, min of meer op zichzelf staande objecten, welke zich lenen voor subsidiëring. Daardoor is men vrijwel geheel aangewezen op objecten in de bouwsfeer, en wel in het bijzonder in de W.S.W.-sector, alsmede in de landbouw. De huidige aanvullende werkgelegenheid bestaat dan ook geheel uit civieltechnische en cultuurtechnische werken, welke worden uitgevoerd in opdracht van het Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en particulieren. De mogelijkheid om in een bepaald gebied aanvullende werkobjecten te creëren is daarmede uiteraard beperkt en vraagt dan ook in de meeste gevallen een vrij intensieve acquisitie.

Binnen de aangeduide beperking is echter nog een grote verscheidenheid van werken mogelijk, welke men uit een oogpunt van werkgelegenheid in drie grote groepen kan samenvatten, nl. arbeidsintensieve, materiaalintensieve en sterk gemechaniseerde werken. De behoefte aan elk dezer werken varieert plaatselijk zoawel als in de tijd, al naar gelang van de arbeidsmarktsituatie en van de economische structuur van het betreffende gebied. Dit brengt dus in bepaalde gevallen een tweede beperking van de te kiezen soort van object.

Is eenmaal een geschikt object gevonden, dan dient het uitvoeringsplan tot in details te worden ontworpen, waarbij de kostenraming en de benodigde hoeveelheid arbeid belangrijke elementen vormen in verband met de eventuele subsidieverlening. De aankoop van grond vormt in sommige gevallen ook nog een noodzakelijk onderdeel van voorbereiding, hetwelk echter eerst kan plaats vinden, nadat het plan door de verschillende daarvoor aangewezen instanties is goedgekeurd.

Na het vorenstaande zal het duidelijk zijn, dat het terwille van een snel ingrijpen bij een conjuncturele stijging van de werkloosheid noodzakelijk is

de voorbereidende werkzaamheden zoveel mogelijk naar een vroeger tijdstip te verschuiven. Dit komt er op neer, dat reeds thans een zekere voorraad plannen dient te worden aangelegd, welke zo nodig op zeer korte termijn kunnen worden uitgevoerd [1]).

Bij het aanleggen van zulk een plannenvoorraad doen zich onmiddellijk een aantal vragen voor met betrekking tot de totale omvang van de voorraad, de geografische spreiding daarvan en de verdeling naar soort van werk. Voor het beantwoorden van deze vragen is het van groot belang te weten bij welke werkloosheidsomvang de plannen in uitvoering zullen worden genomen. Zolang de werkloosheid immers binnen bepaalde grenzen blijft, heeft de aanvullende werkgelegenheid tot taak deze als het ware op de voet te volgen door haar normale werkenprogramma uit te breiden. De vraag is nu, tot hoever deze uitbreiding met de werkloosheid meegaat en waar de in de conjunctuurvoorraad opgenomen werken in het geweer dienen te komen.

Hoewel de activiteit van de overheid en in het bijzonder die van de Directie voor de Arbeidsvoorziening er op gericht is de werkloosheid zoveel mogelijk in te perken, zal het in ons maatschappelijk bestel niet mogelijk zijn dit verschijnsel geheel uit te bannen. Daar is allereerst de wisseling der seizoenen, die onvermijdelijk in de winter enige vermindering van de werkgelegenheid teweeg brengt. Voorts vinden er in het bedrijfsleven en bij de overheid voortdurend personeelswisselingen en -verschuivingen plaats, mede doordat er enerzijds steeds arbeidskrachten uit het arbeidsproces verdwijnen, terwijl anderzijds jaarlijks een nieuwe lichting de gelederen komt versterken. Dit va-et-vient gaat door allerlei wrijvingsverschijnselen vaak gepaard met een kortstondige werkloosheid. Tenslotte is er altijd een aantal personen, die wegens mindere geschiktheid slechts met moeite in het arbeidsproces kunnen worden ingeschakeld en daardoor vaak langere tijd zonder werk zijn. In het kader van de algemene economische politiek wordt nu een werkloosheid van 100.000 personen nog als normaal beschouwd.

Het normale programma van aanvullende werkgelegenheid is er nu op gericht een zo groot mogelijk aantal personen door tewerkstelling op haar objecten aan de normale werkloosheid te onttrekken. Dit vindt echter zodanig plaats, dat de tewerkgestelden hun functie van arbeidsreserve kunnen blijven vervullen, d.w.z. dat zij hun plaats in het bedrijfsleven weer kunnen innemen zodra dit nodig is.

Stijgt de geregistreerde arbeidsreserve, d.i. werklozen + arbeiders op aanvullende werken, boven het niveau van 100.000, dan wordt in zekere zin de alarmklok geluid en maakt men zich gereed de geëigende maatregelen tegen deze ontoelaatbare werkloosheid in stelling te brengen. Op welk moment tot daadwerkelijke uitvoering wordt overgegaan, is uiteraard een kwestie van Regeringsbeleid, waarbij tal van thans nog onvoorzienbare factoren een rol kunnen spelen. Om verschillende redenen kan men stellen, dat dit overweging verdient bij een werkloosheidsniveau, dat niet ver van 125.000 af ligt. Van dit niveau is dan ook bij de verdere berekeningen uitgegaan.

1) Opgemerkt zij, dat ook voor de permanente taak van de aanvullende werkgelegenheid voortdurend een zekere voorraad plannen — in diverse stadia van voorbereiding — aanwezig moet zijn. Aan deze „ijzeren voorraad" wordt hier echter voorbijgegaan.

Er dienen dan bij een geregistreerde arbeidsreserve van ongeveer 125.000, ineens een groot aantal aanvullende werken in uitvoering te worden genomen, waarvan de plannen reeds van tevoren zijn uitgewerkt. Blijft niettemin de werkloosheid stijgen, dan zal het overweging verdienen een tweede voorraad plannen in uitvoering te nemen. Ook dit moment zal aan de hand van de dan geldende omstandigheden moeten worden bepaald. Bij de berekeningen is aangenomen, dat dit nodig kan zijn bij een werkloosheidsniveau van 175.000.

In het tweede gedeelte van dit artikel zal worden aangegeven hoe de berekening van de omvang van de hiervoor nodige planvoorraad verloopt alsmede hoe de geografische spreiding daarvan kan worden bepaald. Voorts zal nog enige aandacht worden besteed aan het aspect van de neveneffecten van de uitvoering van werken op de werkgelegenheid.

II

In het voorgaande gedeelte van dit artikel is een uiteenzetting gegeven van de problematiek rondom de functie van de aanvullende werkgelegenheid als middel tot bestrijding van de gevolgen ener economische recessie. Daarbij is gebleken, dat deze functie de aanwezigheid vereist van een voorraad plannen voor aanvullende werken, die — althans voor een deel — op elk gewenst moment in uitvoering kunnen worden genomen. De vraag was nu hoe groot deze planvoorraad dan zou moeten zijn en hoe hij zou moeten zijn gespreid, zowel geografisch als naar soort van werk. De beantwoording van deze vragen bleek af te hangen van het werkloosheidsniveau, bij hetwelk de plannen in uitvoering zouden moeten komen.

In eerste instantie is aangenomen dat dit zou geschieden bij een niveau van omstreeks 125.000, waarbij echter slechts een gedeelte van de planvoorraad tot uitvoering zou worden gebracht. Aan het tweede deel zou eerst behoeven te worden begonnen bij een niveau van ongeveer 175.000.

Voor de berekening van de omvang van de hiervoor benodigde planvoorraad is het noodzakelijk een indruk te verkrijgen van het aantal personen, dat bij de verschillende genoemde werkloosheidsniveaus in aanmerking zal komen voor tewerkstelling op aanvullende werkobjecten. Hiertoe moet allereerst worden nagegaan in welke beroepen de conjunctuurwerkloosheid zich voornamelijk zal voordoen. De basis voor de benadering hiervan vinden we in het verleden.

Het is immers het meest waarschijnlijk, dat de aanleiding tot een conjunctuurinzinking in Nederland zal gelegen zijn in een inkrimping van onze export. De daaruit voortvloeiende vermindering van de werkgelegenheid, gepaard gaande met een daling van de binnenlandse koopkracht, vormt de eerste etappe van een cumulatief proces ,dat het grondpatroon vormt van de meeste economische depressies, welke ons bekend zijn.

Het ligt dus voor de hand terug te grijpen naar historische gegevens en deze te modelleren naar de tegenwoordige verhoudingen en omstandigheden. De meest recente gegevens betreffen de depressie van de 30er jaren en de

betrekkelijk lichte inzinking in 1952. De verschillen tussen de cijfers van beide perioden kunnen deels worden verklaard uit de sinds de 30er jaren plaats gehad hebbende structuurveranderingen, deels uit het feit, dat de inzinking van 1952 niet kan worden aangemerkt als een conjunctuurinzinking in de gebruikelijke zin en dat met name de bouwstop het beeld sterk heeft vertekend. Daarmee rekening houdende is het mogelijk te komen tot een meest aannemelijke verdeling over een aantal beroepsgroepen van de werkloosheid bij de niveaus 100.000, 125.000 en 175.000. Met behulp van ervaringscijfers kan vervolgens hieruit worden afgeleid hoeveel personen bij benadering voor tewerkstelling op aanvullende werking in aanmerking zullen komen. Deze aantallen luiden dan resp. 30.000, 41.000 en 60.000.

Dit betekent dus, dat bij een werkloosheid van 100.000 hiervan 30.000 man zullen zijn tewerkgesteld in het tot een maximum opgevoerde normale programma van de aanvullende werkgelegenheid. Bij een niveau van 125.000 is het aantal personen, dat voor tewerkstelling in aanmerking komt, met 11.000 uitgebreid. Wil men deze additionele 11.000 man gedurende een jaar [1]) tewerk stellen, dan heeft men hiervoor 11.000 manjaren werk nodig. Dit zal dus de omvang van het eerste gedeelte van de planvoorraad moeten zijn. Aangezien het in de bedoeling ligt alle hiertoe behorende werken zoveel mogelijk tegelijkertijd in uitvoering te nemen, zal van de betreffende plannen de voorbereiding geheel moeten zijn voltooid.

Stijgt hierna de werkloosheid verder tot de aangenomen 175.000, dan zullen, op dat niveau aangeland, andermaal 19.000 man op aanvullende werken kunnen worden geplaatst. Om deze weer een jaar lang tewerk te stellen, dient het tweede gedeelte van de planvoorraad dus een omvang te hebben van 19.000 manjaren. De betreffende plannen moeten in een zodanig stadium van voorbereiding zijn, dat men, zodra de recessie duidelijke vormen begint aan te nemen (b.v. door het bereiken van het werkloosheidsniveau 125.000), nog voldoende tijd heeft om de werken uitvoeringsrijp te maken. Gezien de ervaringscijfers betreffende het stijgingstempo van de werkloosheid in een economische recessie ware deze tijd op maximaal zes maanden te stellen.

De gehele planvoorraad zal dus werken moeten bevatten tot een totaal van 30.000 manjaren (11.000 + 19.000 manjaren). Stelt men de kosten per manweek van dit soort werken op *f* 300,—, dan bedragen de totale kosten van de in deze voorraad opgenomen werken, rekenende met 45 manweken per jaar (na aftrek van vacantie, ziekte e.d.), rond *f* 400 mln., waarvan *f* 150 mln. gereed voor uitvoering dient te zijn. De berekende bedragen betreffen de totale kosten; bij het huidige systeem van subsidiëring zullen de subsidiekosten voor het Rijk lager uitkomen.

De geografische spreiding van de aldus berekende planvoorraad kan worden opgesteld aan de hand van de werkloosheidsstatistiek van het Rijksarbeidsbureau. Voor elk van de 84 gewesten beschikt men over maandcijfers, gesplitst naar beroep. Hieruit is per gewest de omvang van de conjunctuurwerkloosheid

[2]) Dit is de tijd, die nodig geacht wordt om nieuwe werken voor te bereiden, welke de arbeiders bij het gereed komen van de eerste groep werken moeten kunnen opvangen.

op 31 januari 1953 (de datum waarop de na-oorlogse werkloosheid een hoogtepunt bereikte), verdeeld over de verschillende beroepen, te distilleren. Door combinatie met de hiervoor genoemde landelijke cijfers per beroep kan een geografische verdeling worden gemaakt van het aantal personen, dat bij de verschillende werkloosheidsniveaus in aanmerking komt voor tewerkstelling op aanvullende werken. Daarmede is ook de spreiding van de benodigde planvoorraad gegeven. Per provincie ziet deze spreiding (in manjaren) er uit als volgt:

Provincie	Planvoorraad		
	1e gedeelte	2e gedeelte	Totaal
Groningen	500	700	1.200
Friesland	500	700	1.200
Drenthe	500	700	1.200
Overijssel	700	1.200	1.900
Gelderland	1.600	2.400	4.000
Utrecht	800	1.300	2.100
Noordholland	1.500	3.100	4.600
Zuidholland	2.200	4.500	6.700
Zeeland	200	400	600
Noordbrabant	1.900	2.900	4.800
Limburg	600	1.100	1.700
Nederland	11.000	19.000	30.000

Er zij op gewezen, dat bovenstaande cijfers langs uitsluitend theoretische weg zijn verkregen. Toetsing daarvan aan de locale praktische behoeften dient zeker plaats te vinden, waarbij tevens de vraag betreffende aard der werken ter sprake dient te komen.

Wat dit laatste betreft, kan worden opgemerkt, dat materiaalintensieve werken in het algemeen het meest geëigend zijn ter bestrijding van conjunctuurwerkloosheid. Zij hebben nl. behalve het directe effect van de op de objecten zelf tewerkgestelde arbeiders nog een belangrijk indirect effect op de werkgelegenheid, en wel voorzover de benodigde materialen in het binnenland vervaardigd worden. De omvang van deze indirecte werkgelegenheid in verhouding tot de directe is uiteraard afhankelijk van de materiaalintensiviteit van de betreffende objecten, van het gedeelte dat van binnenlandse bedrijven kan worden betrokken alsmede van de arbeidsintensiviteit van de produktie der betreffende materialen. Het uitvoeren van materiaalintensieve werken opent door de keuze der objecten en het gebruik van bepaalde materialen nog de mogelijkheid om deze indirecte werkgelegenheid naar bepaalde bedrijfstakken te leiden.

Niettemin kan het met het oog op de structuur van een bepaald gewest wenselijk zijn objecten van een ander soort uit te voeren. Zo kan door de aanwezigheid van grote aantallen werklozen, die gezien hun beroep vrijwel uitsluitend voor grond- en graafwerk in aanmerking komen, de uitvoering

van meer arbeidsintensieve werken de voorkeur verdienen. Elders kan van de behoefte aan aanvullende werken gebruik worden gemaakt om bepaalde reeds lang verbeide voorzieningen aan te brengen, welke om een sterk gemechaniseerde wijze van uitvoering vragen. Gezien echter het in verhouding tot de kosten geringe werkgelegenheidseffect van deze laatste soort werken zullen zij, althans in de planvoorraad voor conjuncturele doeleinden, tot de uitzonderingen behoren.

Behalve het hiervoor aangeduide indirecte effect op de werkgelegenheid gaat van de uitvoering van aanvullende werken ook nog een zgn. secundair effect uit als gevolg o.a. van de inkomstentoeneming van de direct en indirect tewerkgestelde arbeiders, hetgeen weer leidt tot meer bestedingen en daardoor tot een grotere produktie. Het is een cumulatief doch afstervend proces, dat als het multiplier-effect bekend staat.

Door al deze neveneffecten is de werkgelegenheid, welke met het uitvoeren van aanvullende werken wordt gecreëerd, groter dan het getal van de direct tewerkgestelde arbeiders. Voorlopige globale berekeningen hebben aangetoond, dat de door uitvoering van materiaalintensieve werken geïnduceerde werkgelegenheid gemiddeld ongeveer even groot is als de directe. Daarbij treden uiteraard nuance-verschillen op al naar gelang van de verhouding tussen arbeidskosten en materiaalkosten, de aard der gebruikte materialen alsmede van het aandeel van deze beide kostensoorten in het totale kostenbedrag.

Tezamen met deze neveneffecten zou het in uitvoering brengen van de planvoorraad bij de niveaus 125.000 en 175.000 verreweg het grootste gedeelte van de werkloosheid boven 100.000 wegnemen, ware het niet, dat zeker het secundaire effect met enige vertraging merkbaar wordt, terwijl voorts ook diverse werkzaamheden enige tijd nodig zullen hebben om geheel op gang te komen. Daar de werkloosheid zich echter in de stijgende lijn zal bevinden, behoeft geen vrees te bestaan voor het optreden van spanningen op de arbeidsmarkt. Niettemin zal bij het treffen van andere maatregelen, indien dit nodig mocht blijken, wel degelijk met deze neveneffecten rekening moeten worden gehouden, althans wanneer zij nog niet ten volle aan de dag zijn getreden.

In het voorgaande is getracht de lezer een indruk te geven van de vele problemen, welke het bestrijden van een economische recessie met zich meebrengt, in het bijzonder voor het apparaat van de aanvullende werkgelegenheid. In het kader van dit artikel konden verscheidene aspecten slechts summier worden aangeduid, terwijl vele andere in het geheel niet konden worden belicht. Niettemin hoopt de schrijver enig inzicht te hebben verschaft in de aard der problemen, welke er rond dit onderwerp rijzen.