

Arbeidsvoorzieningenbeleid in revisie

Recentelijk is de nieuwe Wet Arbeidsvoorziening van kracht geworden. In navolging van het arbeidsvoorwaardenoverleg is daarmee nu ook het arbeidsvoorzieningenbeleid de weg van decentralisatie ingeslagen. Het geringe succes van het in de jaren tachtig gevoerde beleid geeft daartoe ook alle aanleiding. Het is echter zeer de vraag of de reorganisatie van het arbeidsvoorzieningenstelsel alléén een voldoende antwoord zal kunnen vormen op de (regionale) arbeidsmarktproblemen van de jaren negentig. Wellicht wordt, naar oudhollands gebruik, te veel verwacht van het aanpakken van problemen door het veranderen van structuren.

Inleiding

Het gelijktijdig naast elkaar voortbestaan van een nog altijd hoge werkloosheid en een snel toenemend aantal vacatures vormt een bron van grote zorg voor de Nederlandse samenleving in het algemeen en de overheid in het bijzonder. De aan deze problematiek verbonden economische en sociale kosten trekken een zware wissel op de sociale en financiële draagkracht van onze samenleving. Het is dan ook van groot belang om één van de pijlers van het na-oorlogse sociaal-economisch beleid, namelijk volledige werkgelegenheid te realiseren. Hoewel er zeker geluiden opgaan die, in het licht van de langdurige massale werkloosheid, aan de haalbaarheid ervan twijfelen, wordt de doelstelling van volledige werkgelegenheid nog altijd in brede kring onderschreven (WRR, 1987; WRR, 1990). Het in de jaren tachtig gevoerde arbeidsmarktbeleid bleek echter niet bij machte deze doelstelling te realiseren en de werkloosheid naar een aanvaardbaar peil terug te dringen. In deze bijdrage zal worden ingegaan op de oorzaken die ten grondslag hebben gelegen aan de ontoereikendheid van het gevoerde beleid. Oorzaken die uiteindelijk tot de reorganisatie van het arbeidsvoorzieningenapparaat hebben

geleid. Tevens zullen de kansen en bedreigingen voor de nieuwe arbeidsvoorzieningenorganisatie de revue passeren. Tenslotte zal de vraag aan de orde worden gesteld of de nieuwe arbeidsvoorziening voldoende is toegerust om de arbeidsmarktproblemen die in de jaren negentig op ons af komen adequaat te bestrijden. Problemen die in belangrijke mate voortkomen uit regionale discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Een korte terugblik

De werkloosheid bevindt zich al ruim 15 jaar, alle heileidsinspanningen ten spijt, op een onaanvaardbaar hoog peil. Met name begin jaren tachtig steeg de werkloosheid in hoog tempo. Aan de vraagzijde eiste de *economische herstructurering* haar tol. De economische herstructurering kwam voort uit enerzijds een verandering in de oriëntatie van de consumptieve vraag en anderzijds de verslechterende internationale concurrentiepositie van de traditionele industriële bedrijvigheid. Niet alleen richtte de consumptieve vraag zich meer en meer op de diensten, ook vond een re-allocatie van industriële produktie naar de zogeheten 'new-industrialized countries' in Zuidoost-Azië en Zuid-Amerika plaats. Het gestandaardiseerde en kennisextensieve karakter van de produktieprocessen in de traditionele industrie, tezamen met de relatief hoge produktiekosten maakte deze sector uiterst kwetsbaar voor concurrentie uit de

* H. Scholten is wetenschappelijk medewerker en werkzaam bij het Economisch-Geografisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

'lage lonen landen'. Bovendien werd de sector geconfronteerd met de 'inertie van de voor-sprong', namelijk een verouderd machinepark en lage rendementen. Vooral de scheepsbouw en de textiel werden door genoemde processen zwaar getroffen. Al met al was, naast direct werkgelegenheidsverlies in de secundaire sector, een 'tertiariserings' van de werkgelegenheid het gevolg van de geschetste ontwikkelingen. Het proces van economische herstructurering vond plaats tegen een achtergrond van een wereldwijde economische recessie. Het ineenstorten van de wereldhandel heeft het aanpassingsproces natuurlijk in hoge mate bemoeilijkt.

Hoewel de totale werkgelegenheid gerekend in *aantallen banen* in de periode 1975-1985 nog altijd licht steeg, als gevolg van loonmatiging, arbeidsduurverkorting en de sterke opkomst van het werken in deeltijd, bleek deze toename onvoldoende om *de snelle aanwas van het arbeidsaanbod* op te vangen. De groei van de beroepsbevolking kwam voort uit een tweetal processen. Allereerst was er de snelle demografische groei van de potentiële beroepsbevolking en met name de leeftijdscategorieën welke gekenmerkt worden door een hoge arbeidsparticipatiegraad (25-45 jarigen). En ten tweede speelde de toegenomen arbeidsdeelname, van in het bijzonder de gehuwde vrouwen, een rol van betekenis.

De geringe groei van het aantal banen, tezamen met de bijzonder snelle toename van de beroepsbevolking begin jaren tachtig creëerde een 'werkloosheidsvalkuil'. De economische opleving in de tweede helft van de jaren tachtig kwam voor de groep die in de periode 1981-1984 werkloos was geworden veelal te laat. Verlies aan vaardigheden en arbeidsritme, maar ook stigmatisering van de zijde van werkgevers, gaf deze groep weinig kansen ten opzichte van de meestentijds ook beter gekwalificeerde schoolverlaters. De harde kern van de groep langdurig werklozen was hiermee in het leven geroepen. De recessie en de herstructurering van de economie hadden echter niet alleen gevolgen voor de werkloosheid. Zoals gezegd werd vooral de secundaire sector hard getroffen door beide eerder genoemde processen en tal van industriële ondernemingen moesten de poorten sluiten, dan wel tot reorganisatie overgaan. Met name in het laatste geval bleek de arbeidsongeschiktheid een (financieel) aantrekkelijke optie

voor zowel werknemers als werkgevers. Gevolg was dat ook de arbeidsongeschiktheid in deze moeilijke jaren een grote vlucht nam. De kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod tekenden zich na 1985 in toenemende mate af (Rapportage Arbeidsmarkt, 1989; Scholten, 1990b). Bedrijven, maar ook de overheid kregen steeds meer moeite om vacatures, vooral in middelbaar en hoog geschoolde segmenten van de arbeidsmarkt, te vervullen. Het aantal vacatures nam dan ook snel in omvang toe. Het naast elkaar voortbestaan van enerzijds een grote groep langdurig werklozen en anderzijds een groeiend aantal vacatures illustreert de ontoereikendheid van het in de periode 1986-1990 gevoerde arbeidsmarktbeleid.

Het arbeidsmarktbeleid stond in de periode 1982-1990 in het teken van de beleidsfilosofie van de achtereenvolgende kabinetten Lubbers I en II, namelijk *de terugtrekkende overheid*. Ten aanzien van het sociaal-economisch beleid vertaalde dit zich in een neo-klassieke benadering van de arbeidsmarktproblematiek. De rol van de overheid is in deze visie beperkt tot het creëren van de juiste voorwaarden voor een goede werking van de markt. Het herstel van de rendementspositie van het bedrijfsleven kreeg dan ook een hoge prioriteit. Teneinde het bedrijfsleven meer ruimte te geven werd het essentieel de overheidsuitgaven binnen de perken te houden (Zalm, 1990). Het antwoord op de hoge werkloosheid werd in feite aan de markt overgelaten. Het is gezien de omvang en de complexiteit van de werkloosheidsproblematiek overigens de vraag of het reëel was te verwachten dat 'de markt' de werkloosheid binnen afzienbare tijd naar aanvaardbare proporties terug zou dringen. Bewees de overheid door het hanteren van deze strategie misschien slechts lippendienst aan de doelstelling van de volledige werkgelegenheid?

Ook ten aanzien van de loonvorming was de opstelling van de overheid één van terughoudendheid. Het centraal accoord dat in 1982 in de Stichting van de Arbeid werd bereikt maakte een dergelijke grondhouding ook mogelijk (Windmuller, De Galan en Van Zweeden, 1987). De tendens tot decentraal op bedrijfstak-niveau gevoerd arbeidsvoorwaardenoverleg die zich eind jaren zeventig reeds aftekende, werd door het Stichtings-accoord van 1982 geconcretiseerd. De gematigde houding van de bon-

den (werkgelegenheid boven loon) en de bezuinigingspolitiek van de overheid hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het economisch herstel in de tweede helft van de jaren tachtig. Hoewel in de periode 1986-1990 een groot aantal banen tot stand kwam bleek dat zelfs deze 'job creation'-explosie onvoldoende was om het nog altijd toenemende arbeidsaanbod op te vangen.

Een opmerkelijk fenomeen is het herstel van de industriële werkgelegenheid in deze periode (1986-1990). Men zou daaruit wellicht mogen concluderen dat het industriële herstructureeringsproces enige vruchten begint af te werpen. Of deze *industriële renaissance* echter stand houdt valt op voorhand moeilijk in te schatten. De tendens naar een verhoogde kennisintensiteit, als gevolg van de toepassing van hoogwaardige technologie in zowel productie als organisatie, en de invoering van concepten als 'flexibele specialisatie' lijken een goed uitgangspunt voor een verdergaand structureel herstel te vormen. Veel hangt echter af van de ontwikkeling van de lonen en de premiedruk.

Ook het arbeidsvoorzieningenbeleid moest binnen een restrictief financieel kader gestalte krijgen. De uitgaven voor met name het actief werkgelegenheidsbeleid, dat sinds 1954 onder de Arbeidsvoorziening valt, lopen in de jaren tachtig sterk terug. De subsidiekraan voor steunmaatregelen aan bedrijven en aanvullende werken c.q. werkgelegenheidsplannen wordt drastisch dichtgedraaid. Daarentegen neemt de financiële ruimte voor het direct op allocatie – het samenbrengen van vraag en aanbod – gerichte beleid licht toe (circa 5% in de periode 1979-1986). Deze kleine verruiming van middelen staat echter in geen verhouding met de, als gevolg van de hoge werkloosheid, sterk verhoogde vraag naar de diensten van het arbeidsvoorzieningsapparaat. Naast de traditionele bemiddelingsstaak is recentelijk vooral het scholingsbeleid een speerpunt van het arbeidsvoorzieningenbeleid geworden. Er wordt groot belang gehecht aan het verbeteren van de kwalitatieve karakteristieken van de werklozen. Een, in het licht van de reeds geconstateerde kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt, alleszins aannemelijke strategie. Dit scholingsbeleid is sterk geënt op de human capital-theorie. En alhoewel dit type beleid zich richt op het arbeidsaanbod is de achterliggende filosofie

duidelijk vraaggericht. Wederom ligt het accent immers op het voorwaardescheppend karakter van de maatregelen en de aanpassing van het arbeidsaanbod aan de karakteristieken van de vraag naar arbeid.

Eind jaren tachtig doet het actieve werkgelegenheidsbeleid zijn herintrede. In de civiel-technische sfeer (infrastructurele werken) waren de aanvullende werken door toedoen van modernisering dermate kapitaalintensief geworden dat realisatie bijzonder kostbaar en het werkgelegenheidseffect bijzonder gering was geworden. Ook was er sprake van een substitutie-effect tussen aanvullende werken enerzijds en gemeentelijke infrastructurele investeringen anderzijds. Als vervanger doet nu de collectieve sector dienst. In deze sector kunnen op goedkope wijze arbeidsintensieve projecten worden doorgevoerd. De creatie van werkervaringsplaatsen en banenpools in de collectieve sector is dan ook niet anders dan het aloude werkgelegenheidsbeleid in een 'modern' tertiair/kwartair jasje gestoken. Het investeringsniveau in deze 'aanvullende werken' ligt echter vooralsnog op een naar verhouding veel lager niveau dan ten tijde van de hoogtijdagen van de civiel-technische openbare werken. Overigens moet in deze context worden vermeld, dat ook in de particuliere sector een aanzienlijk aantal werkervaringsplaatsen is gepland. De nadruk dient hier echter met name op het woordje 'gepland' te worden gelegd. In de praktijk is van dit voorneemen tot nu toe maar bitter weinig terechtgekomen (WRR, 1990).

Het rendement

De effectiviteit van het gevoerde beleid is onderwerp van veel discussie. Het arbeidsmarkt-onderzoek ondersteunt het beleid in het algemeen slechts met beschrijvend onderzoek. Analytisch onderzoek en beleidsevaluatie zijn eerder uitzondering dan regel. Toch is de noodzaak van dergelijke studies voor het beter onderbouwen en evalueren van arbeidsmarktbeleid zeker aanwezig. Aanvankelijk werd, voor zover er al sprake was van het systematisch verzamelen en publiceren van gegevens omtrent de effectiviteit van arbeidsvoorzieningsmaatregelen, slechts het bereik en de kosten van de beleidsinstrumenten weergegeven. Deze kengedaten geven echter nauwelijks informatie omtrent de *netto-effectiviteit* van beleidsinstrumen-

ten. Er wordt immers geen rekening gehouden met verdringingseffecten, noch wordt aandacht besteed aan het rendement op langere termijn. De netto-effectiviteit kan worden vastgesteld aan de hand van een aantal kengetallen. Kengetallen die het rendement van een instrument (het verkrijgen van een baan) aan een nauw omschreven doelgroep relateren en voorts corrigeren voor het verdringingseffect. Tevens dient deze groep ook in de tijd te worden gevolgd (longitudinale analyse).

In deze context moet worden vermeld dat recentelijk, met name op het vlak van beleids-evaluatie, enige vooruitgang is geboekt (Boin en Van Dijk, 1990; De Koning en Van Nes, 1990). Er is, zij het op bescheiden schaal, een aanvang gemaakt met een netto-effectiviteitsbenadering. Door de groep instromers te confronteren met een controlegroep (een groep met overeenkomstige achtergrondkenmerken die echter niet aan de maatregelen hebben deelgenomen) wordt een inschatting van het verdringingseffect gemaakt. Deze benadering laat echter het directe verdringingseffect dat door de cursisten zelf in het leven wordt geroepen buiten beschouwing. Bovendien wordt vrijwel voorbijgegaan aan het rendement van de maatregel op termijn. De uitkomsten van deze studies laten echter weinig illusies omtrent de effectiviteit van de onderzochte beleidsinstrumenten. Men kan zich met recht afvragen of scholings- en werker-varingsmaatregelen ten tijde van een ruime arbeidsmarkt een geëigend instrumentarium vormen. Deze vraag geldt met name als geen goed zicht bestaat omtrent de ontwikkeling van de vraag in samenhang met de kwalitatieve karakteristieken.

Al met al is de directe betekenis van het door de overheid gevoerde arbeidsmarktbeleid betrekkelijk gering geweest. De filosofie van de 'terugtrekkende overheid' en de 'verantwoordelijke samenleving' heeft ertoe geleid dat de overheid betrekkelijk 'onzichtbaar' was als het ging om het bestrijden van de werkloosheid. Het primaat van inkomensbeleid ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden boven werkgelegenheidsbeleid en het restrictieve financiële kader waarbinnen het arbeidsvoorzieningenbeleid gestalte moest krijgen lieten ook weinig ruimte voor een effectieve bestrijding van de werkloosheid (Dercksen, Van Luyk en Den Hoed, 1990; WRR, 1987).

Tussen confectie en maatwerk

Gezien de ernst van de problemen op de arbeidsmarkt is het niet verwonderlijk dat, bij het uitblijven van een antwoord van overheidswege op de hoge werkloosheid, een groot aantal instellingen zich op dit beleidsterrein heeft begeven. De sociale partners zetten de trend door steeds nadrukkelijker elementen van werkgelegenheids- en arbeidsvoorzieningenbeleid bij het arbeidsvoorwaardenoverleg te betrekken. Ook lagere overheden, met name de grote gemeenten, gingen, in antwoord op de confrontatie met de problemen waarvoor een flink deel van de stedelingen (en dus kiezers) stonden, zelfstandig arbeidsmarktbeleid voeren. De ware omvang van de stedelijke crises werd in de loop van de jaren tachtig immers duidelijk. De jonge, koopkrachtige gezinnen keerden de stad de rug toe en lieten daarbij de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt achter. De bevolkingsopbouw van de grote steden in ons land ging een merkwaardige tweetoppige structuur vertonen, waarbij zowel jongeren als ouderen relatief domineren. De ernst van de problematiek werd nog eens versterkt door de oververteenwoordiging van allochtone groepen in de grote steden. Ook deze groepen kenmerken zich door een uiterst zwakke positie op de arbeidsmarkt. Naast de jonge gezinnen verlieten ook de bedrijven meer en meer de centrale stad, gedreven door enerzijds congestie en anderzijds de veranderende woonvoorkeur van een belangrijk deel van hun werknemers. De werkgelegenheidsgroei werd in deze periode dan ook voornamelijk in het groene hart van de randstad en de halfwegzone gerealiseerd (Van der Laan en Scholten, 1990; Louter, Van der Laan en Ringwölle, 1990).

Deze opeenstapeling van problemen culmineerde in de verpaupering van de oude wijken in de grote steden; de zogenaamde probleemcumulatiegebieden. Deze wijken, waar slechte huisvesting, hoge werkloosheid, veel arbeidsongeschiktheid en dientengevolge lage inkomens en een algeheel gebrek aan perspectief hand in hand gaan, vormen wellicht de meest pregnante weerspiegeling van de problemen die de grote steden hebben getroffen. De aansluiting tussen (zwakke) segmenten van het arbeidsaanbod gelokaliseerd in de grote steden en de na 1985 snel toenemende vraag naar arbeid rond de grote steden en de halfwegzone vormt één van

de meest hardnekkige ruimtelijk geïnitieerde arbeidsmarktproblemen van deze tijd. Ook de sterke veroudering van het arbeidsaanbod in de perifere regio's, regio's met een geringe ontwikkeling van de arbeidsvraag en een dienovereenkomstig groot arbeidsaanbodoverschot, is een voorbeeld van het belang van ruimtelijke discrepanties voor de ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkten in Nederland. Een antwoord op deze problemen van de zijde van de gemeentelijke overheid kon niet uitblijven. De inspanningen van de gemeenten met betrekking tot de arbeidsmarkt namen gedurende de jaren tachtig dan ook snel in omvang toe.

Ook bedrijfsverenigingen zijn zich bewust geworden van hun raakvlakken met de arbeidsmarkt en de specifieke kennis van de arbeidsmarkt die zij in huis hebben. Meer en meer begeven ook zij zich op het ten dele braakliggende beleidsterrein van de arbeidsvoorziening. Hetzelfde geldt ook voor de uitzendbureaus. Deze instanties vormen feitelijk een nog steeds in belang toenemend alternatief voor de Gewestelijke Arbeidsbureaus.

Eind jaren tachtig staat de arbeidsvoorziening dermate onder druk, dat men van marginalisering van haar positie in het institutionele krachtenveld kan spreken. Gedurende de jaren tachtig werden diverse overlevingsstrategieën voor de arbeidsvoorziening ontworpen. De klantgerichte en meer marktconforme benadering van zowel werkgevers als werkzoekenden was in eerste instantie het antwoord van de rijksoverheid op de uitholling van de positie van het arbeidsvoorzieningsapparaat en een voorbode van de op handen zijnde decentralisatie. Het activerende arbeidsmarktbeleid dat in 1987 werd gelanceerd markeerde de overgang van connectie naar maatwerk. Een op iedere 'klant' individueel toegesneden aanpak werd het streven. Gezien de feitelijke afkalving van de inmiddels 'papieren' monopoliepositie van de rijksoverheid met betrekking tot het arbeidsvoorzieningenbeleid was de uiteindelijke herstructurering van de arbeidsvoorziening dan ook niet verwonderlijk. Bovendien was ook bij de overheid het inzicht gegroeid dat voor een effectief arbeidsmarktbeleid de steun van sociale partners en lagere overheden een eerste vereiste is. Hoewel de decentralisatie-gedachte uit het begin van de jaren tachtig stamt werd zij pas een decennium later ingezet om de arbeidsvoor-

ziening uit haar benarde positie te redden.

Kansen en bedreigingen

Uit de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat er niet zozeer sprake is van 'de Nederlandse arbeidsmarkt', als wel van een conglomeraat van (ruimtelijke) deelmarkten die tezamen 'de arbeidsmarkt' vormen. Het belang van de ruimtelijke component is ook door de beleidsmakers onderkend, hetgeen heeft geleid tot een aanzienlijke wijziging in de opzet van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Op 1 januari 1991 is de functionele en territoriale decentralisatie van de arbeidsvoorziening in werking getreden. Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) moeten op tripartiete basis onder de vleugels van het landelijk bestuur (Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening), dat eveneens op tripartiete leest is geschoeid, leiding gaan geven aan het arbeidsvoorzieningsapparaat. Ook in deze regionalisering van het arbeidsvoorzieningenbeleid is de tendens om te komen tot maatwerk, zij het ditmaal in ruimtelijke zin, dominant aanwezig. Men kan meer dan voorheen rekening houden met de specifieke structuur en ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkt. Onderzoek heeft uitgewezen dat er sprake is van een aanzienlijke regionale diversiteit op de arbeidsmarkt (Scholten, 1990b). Een regionale verbijzondering van beleid lijkt dan ook zeker op zijn plaats. De functionele en territoriale decentralisatie van de arbeidsvoorziening is echter op een aantal punten omstreken. Niet alleen is het de vraag of met de invoering van de nieuwe structuur van de arbeidsvoorziening een podium voor centralisatie dan wel decentralisatie is klaargezet, maar ook de wijze waarop de regionale beleidsruimte dient te worden ingevuld is onderwerp van discussie. De RBA's hebben in de nieuwe structuur een zekere mate van autonomie. De regionale beleidsvrijheid is echter niet onbeperkt. Centraal geformuleerde uitgangspunten en richtlijnen vormen de kaders waarbinnen de regionale besturen beleidsvrijheid genieten. De mate van autonomie is echter niet eenduidig in de wet vastgelegd. De koers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lijkt te gaan in de richting van een zogenaamde 'instrumentatie-vrijheid'. Hetgeen inhoudt dat de doelstellingen centraal worden vastgelegd en de regionale besturen vrij zijn in de wijze waarop deze

taakstelling wordt gehaald. Met andere woorden de doelstellingen liggen vast, de middelen zijn vrij (Jansen, 1991; Van Vliet, 1991).

Daarnaast speelt nog de vraag rond de afbakening van het beleidsterrein. Er gaan steeds meer geluiden op die aan de Regionale Besturen van de Arbeidsvoorziening een coördinerende rol ten aanzien van het in de regio te voeren arbeidsmarktbeleid willen toekennen (Albeda, 1991; Hazenbosch, 1991). Ook de Wet Arbeidsvoorziening laat enige ruimte voor een dergelijke overkoepelende rol van het RBA binnen de regio. Het RBA lijkt de enige kandidaat om een dergelijke centrale, coördinerende rol op de regionale arbeidsmarkt te kunnen spelen. De ontwikkeling in de richting van een integratie van de beleidscategorieën arbeidsvoorziening en arbeidsvoorwaarden lijkt in de vorm van sectorale convenanten (bijvoorbeeld in de bouw en de metaal) al in gang te zijn gezet. Er zijn zeker goede argumenten aan te dragen voor verdere integratie c.q. verbreding van de beleidscontext. Van een eenduidig gecoördineerd en consistent arbeidsmarktbeleid is in Nederland tot nu toe geen sprake. Talloze instellingen voeren min of meer zelfstandig een arbeidsmarktbeleid. Deze versnippering heeft zorg gedragen voor een in hoge mate inefficiënt, in sommige gevallen zelfs contraproductief, voorzieningensstelsel. Het hergroeperen van de beleidsinspanningen onder de vlag van het RBA – een organisatie met een breed maatschappelijk draagvlak en een wijdvertakt uitvoeringsapparaat – kan in deze slechts positief werken. De tripartiete structuur van het RBA kan de acceptatie van deze organisatie als centraal instituut op de regionale arbeidsmarkt ten goede komen, mits de organisatie een zekere slagkracht verkrijgt en behoudt. En juist die slagkracht van de organisatie kan in gevaar komen.

De tripartisering vindt namelijk plaats in het kader van een nevenschikkend model, dat wil zeggen de drie partijen krijgen gelijke macht en daarmee gedeelde verantwoordelijkheid toebedeeld. De organisatie- en bestuursstructuur ademt daardoor de sfeer van het in de jaren vijftig en begin zestig in zwang geraakte harmoniemodel (Scholten, 1990a). De vormgeving van de organisatiestructuur is sterk gericht op het bereiken van consensus. Patstellingen op essentiële punten zouden zelfs kunnen leiden tot een onwerkbare situatie. Een situatie die, indien van

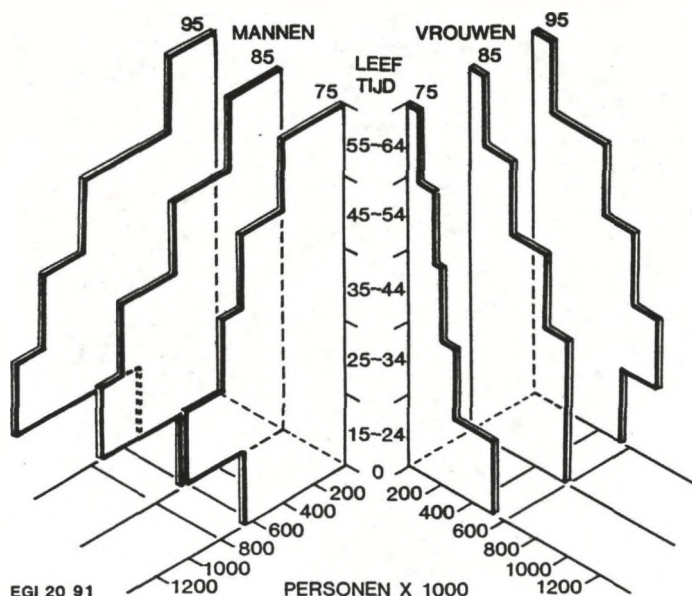
lange duur, alleen met de vervanging van de wet opgelost zou kunnen worden. Het vergunningenbeleid ten aanzien van commerciële arbeidsbemiddeling, de budgettering van de RBA's, de mate van regionale autonomie en het minderhedenbeleid zouden zeer wel de aanleiding voor het ontstaan van patstellingen kunnen vormen.

Een andere bedreiging wordt gevormd door het feit dat de arbeidsvoorziening in Nederland mede bestuurd wordt door organisaties die weinig of geen ervaring hebben met het voeren van regionaal beleid. Zowel werkgevers-, als werknemersorganisaties kennen geen sterke regionale vertakkingen. De regionale decentralisatie van deze maatschappelijke organisaties is veel minder sterk dan hun sectorale decentralisatie. De vraag rijst of de bonden en werkgeversorganisaties zich niet zouden moeten bezinnen over de noodzaak van een nieuwe organisatiestructuur. Gemeenten zijn daarentegen wel thuis in het regionaal beleid. Het is gezegd hun werk. Gemeenten hebben echter toch niet die ervaring met arbeidsmarktbeleid die wenselijk is. Deze drie min of meer onervaren partners besturen de Arbeidsvoorziening in Nederland. Of zij gedrieën in staat zullen zijn een adequaat regionaal arbeidsmarktbeleid te gaan voeren is nog maar zeer de vraag. Bovendien is er sprake van nog een bijkomend probleem. Indien het RBA daadwerkelijk een centrale, strategische positie binnen het regionale beleid gaat innemen, dan ontstaat een enigszins ambivalente situatie met betrekking tot de beleidsdomeinen van enerzijds de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie en anderzijds het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Het CBA zal dan immers tezamen met de RBA's een zelfstandig ruimtelijk c.q. regionaal sociaal-economisch beleid gaan voeren. Een krachtig geluid van de zijde van VROM lijkt, indien deze situatie zich voordoet, gewenst.

Arbeidsvoorzieningenbeleid in de jaren negentig

De hoge prioriteit welke binnen het arbeidsvoorzieningenbeleid aan het bestrijden van de kwalitatieve discrepanties is toegekend wordt veelal gefundeerd op de notie dat het snel gedaan zal zijn met belangrijke kwantitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. De demografische ontwikkeling zou daarvoor garant staan

Figuur 1. De ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolkingspiramide voor de jaren 1975, 1985 en 1995* naar geslacht

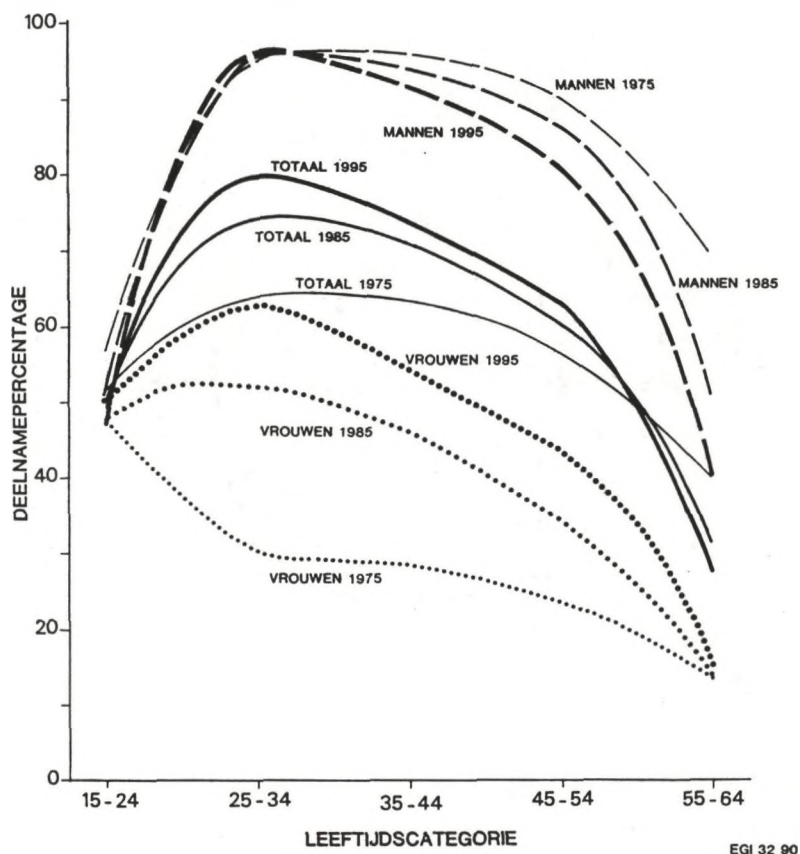


* De beroepsbevolkingspiramide voor 1995 is op basis van demografische en arbeidsdeelname-vooruitberekeningen tot stand gekomen.

(Van Vliet, 1991; WRR, 1990). Geluiden dat de beroepsbevolking op korte termijn niet verder zal groeien moeten echter van de hand worden gewezen. De Nederlandse beroepsbevolking zal tot ver in de jaren negentig blijven groeien, hoewel het groeitempo naar alle waarschijnlijkheid gaandeweg zal dalen (Scholten, 1990c; Scholten, Van der Laan en Van der Knaap, 1990). Figuur 1 illustreert de waargenomen (1975 en 1985) en voorspelde ontwikkeling van de beroepsbevolking (1995). Uit deze figuur blijkt dat er sprake is van een aanmerkelijke ontgroening van de beroepsbevolking. De seniorisering (een sterke groei van de categorie 55 jaar en ouder) blijft evenwel uit. De oorzaak hiervoor is gelegen in de drastische daling van de arbeidsdeelname onder oudere mannen (zie figuur 2) en het feit dat de 'demografische golf' deze categorie nog niet ten volle heeft bereikt. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat een aanpak van de uitstroom naar de arbeidsongeschiktheid en de VUT-regelingen, zoals onlangs door diverse partijen (waaronder de WRR¹) aan

de orde is gesteld, de druk op de arbeidsmarkt zeker zal verhogen. De arbeidsongeschiktheid heeft immers als een 'veiligheidsklep' ten aanzien van de druk op de arbeidsmarkt gefunctioneerd. De stijging van de arbeidsdeelname in Nederland is in de afgelopen jaren in sterke mate gedrukt door een aanzienlijke daling van de arbeidsdeelname van oudere mannen. Een daling die voor een belangrijk deel aan de uitstroom naar de WAO en de VUT valt toe te schrijven. Gezien het feit dat de arbeidsvoorziening nu al niet bij machte is de bestaande problemen het hoofd te bieden lijkt het opvoeren van de druk op de arbeidsmarkt, door bijvoorbeeld VUT-regelingen aan de kaak te stellen, dan ook weinig zinvol. Gezien de interactie tussen de demografische ontwikkelingen en de dynamiek van de arbeidsparticipatie lijkt een *fasering van het beleid* op zijn plaats, hetgeen inhoudt dat het te voeren beleid dient te worden afgestemd op de heersende toestand op de arbeidsmarkt en tevens anticipeert op toekomstige ontwikkelingen. Voor

Figuur 2. Het participatieprofiel van Nederland voor de jaren 1975, 1985, en 1995* naar geslacht en totaal



EGI 32 90

* Met betrekking tot het jaar 1995 is het participatieprofiel geconstrueerd op basis van geprojecteerde arbeidsdeelnamepercentages.

de middellange termijn is het probleem van ontgroening, en daarmee het gebrek aan vernieuwing van het kennispotentieel binnen de bedrijven, minstens zo groot als de seniorisering van de beroepsbevolking. Een beleid gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen lijkt, althans voorlopig, vanuit economisch oogpunt niet urgent. De grote stroom toetreders tot de arbeidsmarkt zal de komende jaren immers slechts geleidelijk 'opdrogen'. Als gevolg hiervan, en de verhoudingsgewijs nog altijd geringe uitstroom op de arbeidsmarkt zal de omvang van de beroepsbevolking in de eerste helft van de jaren negentig blijven toenemen. Zelfs indien de huidige, zeer voorspoedige

ontwikkeling van de vraag naar arbeid zich ongewijzigd voortzet zijn nauwelijks kwantitatieve tekorten van enige omvang te verwachten. Mochten zich echter substantiële tekorten voordoen dan zullen deze zich, gezien de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking (zie de figuren 1 en 2), veeleer onder jongeren dan ouderen aftekenen. Vooralsnog lijkt voor de korte en middellange termijn een beleid gericht op het tegengaan van de nadelige effecten van ontgroening meer op zijn plaats, dan nu reeds de participatie van ouderen actief te bevorderen. Een dergelijk volumebeleid zou al wel in voorbereiding kunnen worden genomen, zodat de ombuiging van de (dalende)

trend in de arbeidsdeelname van de oudere leeftijdsgroepen tijdig kan worden ingezet, alvorens de mogelijke problemen acuut worden (anticiperend beleid). Overigens moet in deze worden bedacht dat de verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen de veroudering van de beroepsbevolking intensiveert. Het aandeel ouderen in de beroepsbevolking zal in de tweede helft van de jaren negentig bij ongewijzigde arbeidsdeelname reeds sterk stijgen. Een verhoging van de arbeidsdeelname onder deze groep zou zelfs tot een explosieve stijging aanleiding kunnen geven. Het is maar zeer de vraag of zonder aanvullend (kwalitatief) beleid deze groep in staat mag worden geacht in eventuele kwantitatieve tekorten op de arbeidsmarkt te kunnen voorzien.

De ontgroening zal tevens leiden tot een aanbodtekort voor de instroomfuncties binnen bedrijven. Het betreft hier relatief laag betaalde banen. Een tekort zou op termijn kunnen leiden tot een opwaartse druk op het loongebouw met alle nadelige consequenties van dien. De ontgroening biedt echter ook kansen voor de nieuwe arbeidsvoorziening. Het stimuleren van de (her)intrede van jonge(re) vrouwen en allochtonen zou de ontgroening van de beroepsbevolking tegen kunnen gaan en de economische draagkracht van onze samenleving kunnen vergroten. Er is hier immers nog sprake van een aanzienlijk, onbenut potentieel!

Het huidige beleidsinstrumentarium (voornamelijk scholing, werkervaringsplaatsen en directe bemiddeling) is goed op de bovenstaande problematiek toegesneden. Wel is een sterke *intensivering van het beleid* van belang. Wil maatwerk geen loze kreet blijven dan zal in personele en (inherent) financiële zin een aanzienlijke uitbreiding noodzakelijk zijn. Alleen op deze wijze kan de ontwikkeling en begeleiding van individuele scholings- en werkervaringstrajecten, hetgeen uiteindelijk moet leiden tot (her)intrede in het arbeidsproces, worden gerealiseerd. Een betere *informatievoorziening* rond de stand van zaken op de lokale en regionale arbeidsmarkt is onlosmakelijk verbonden met een adequate ontwikkeling en implementatie van beleid. Beleidsevaluatie dient een vanzelfsprekend onderdeel van die informatievoorziening te zijn. Alleen door een consequente terugkoppeling kan het rendement van het toegepaste beleid worden opgevoerd en de

investering in het arbeidsvoorzieningenbeleid worden verantwoord.

Het arbeidsmarktbeleid heeft zich de afgelopen jaren sterk op het arbeidsaanbod gericht. Ook de aanbevelingen van de WRR gaan wederom in deze richting (WRR, 1990). Nu, naar de mening van de WRR, voldoende alternatieven voor werkzoekenden voorhanden zijn wordt voorgesteld om een actief sanctiebeleid te gaan voeren. Het is de vraag of een dergelijk beleid daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossing van de werkloosheidsproblematiek. Wordt het veronderstelde gebrek aan motivatie niet veeleer gestimuleerd door het bieden van uitzicht op een betaalde baan aan het eind van een begeleidingstraject? En juist daar schiet het huidige beleid tekort. Een *actief werkgelegenheidsbeleid* zal een integraal onderdeel van het activerend arbeidsmarktbeleid moeten gaan vormen wil men daadwerkelijk iets doen aan de langdurige werkloosheid en de verborgen werkloosheid onder niet-participanten.

Het huidige werkgelegenheidsbeleid (loonkostensubsidie en additionele werkgelegenheid) is in kwantitatief opzicht nauwelijks van de grond gekomen. De voorstellen van de WRR in de sfeer van de individualisering van het minimumloon en het verkleinen van de wig tussen bruto- en netto-minimumloon kunnen echter bijdragen tot een vergroting van de werkgelegenheid voor lager opgeleiden. Zeker gezien de ontwikkeling die het minimumloon de afgelopen jaren heeft doorgemaakt moeten de effecten van dergelijke maatregelen niet worden overschat (Van Soest en Kapteyn, 1991; Gelderblom en De Koning, 1990). Het verdringingseffect dat bij dergelijke maatregelen ontegenzeggelijk optreedt behoeft echter niet geheel en al negatief te worden ingeschat. Een verhoging van de 'omloopsnelheid' van het werklozenbestand kan immers de werkloosheidsduur verminderen en bovendien de nadelige gevolgen van een lang(er) verblijf in één van de werkloosheidsregelingen spreiden. Verdringing kan echter geen expliciete doelstelling van beleid zijn. Uiteindelijk dient toch de daadwerkelijke bestrijding van werkloosheid centraal te staan.

Een actief werkgelegenheidsbeleid zou naast de voorgenoemde loonkostenmaatregelen tevens een gericht investeringsbeleid van de overheid, maatwerk gericht op de vraagkant van de arbeidsmarkt en een toetsingsbeleid ten aanzien

van cao's moeten omvatten. De overheid heeft lange tijd bezuinigd op investeringen (zachte sanering). Een verdere aantasting van de maatschappelijke infrastructuur kan echter nadelige gevolgen voor de doelstelling van verdere economische groei hebben. Overheidsinvesteringen in kennisinfrastructuur, gezondheidszorg, veiligheid en verkeersinfrastructuur dragen bij aan verdere economische groei en kunnen tevens de werkzaamheid verhogen. Substitutie van uitkeringen door lonen kan een dergelijke herstructurering mede financieren. Ook de toetsing van cao's op arbeidsmarkteffecten kan een bijdrage leveren aan de doelstellingen van economische groei en volledige werkgelegenheid. Nu de bedrijven niet langer worden geplaagd door zeer lage rendementen en de werkgelegenheid zich gaandeweg heeft hersteld wordt de noodzaak tot loonmatiging door zowel werkgevers als werknemers allengs minder gevoeld. Hoewel de (verborgen) werkloosheid nog altijd zeer hoog is blijkt zij nauwelijks nog van invloed op de loonvorming. Toetsing van cao's op arbeidsmarkteffecten door een tripartiete-commissie, wellicht gelieerd aan het CBA, kan de strategie 'loon boven werk' doorbreken. Tevens zou de controle op de naleving van gemaakte werkgelegenheidsafspraken tot het takenpakket van een dergelijke commissie kunnen behoren. Tenslotte dient het concept 'maatwerk' ook op de vraagzijde van de arbeidsmarkt te worden betrokken. Consultancy en begeleiding van bedrijven zou, meer dan tot nu toe het geval is, speerpunt voor het arbeidsvoorzieningenbeleid moeten worden. Voorlichtingen advisering omtrent (her)scholingsvraagstukken, arbeidsrecht, mobiliteit binnen en buiten het bedrijf, alsmede oriëntatie op het arbeidsaanbod zouden onderdeel van een dergelijke dienstverlening kunnen zijn. Op deze wijze kan de vraagzijde nadrukkelijker in het arbeidsvoorzieningenbeleid worden geïncorporeerd.

Slot

De arbeidsvoorziening is gedurende de jaren tachtig zwaar onder druk komen te staan. De grote toestroom van werklozen, de versnippering van het beleid en de beperkte financiële ruimte lieten ook geen daadkrachtig beleid toe. De functionele en territoriale decentralisatie van de arbeidsvoorziening, zoals die nu in de nieuwe organisatiestructuur gestalte heeft gekregen,

biedt echter goede mogelijkheden om te komen tot integratie en coördinatie van de (regionale) beleidsinspanningen. Bedreigingen voor de nieuwe arbeidsvoorziening zijn evenwel ook duidelijk te onderkennen. Gebrek aan overeenstemming tussen de drie geledingen zou desastreuze gevolgen voor de effectiviteit van het te voeren beleid kunnen hebben. Doch zelfs indien de nieuwe arbeidsvoorziening uitgroeit tot een krachtige organisatie is het zeer de vraag of men alle heil moet verwachten van een verandering van de organisatiestructuur. Zeer veel wordt gezet op de kaart van het scholings- en werkevaringsbeleid. Er zijn echter vraagtekens te zetten bij de effectiviteit van een dergelijk beleid, zeker met het oog op de nog altijd hoge instroom op de arbeidsmarkt en de voornemens om de druk op de arbeidsmarkt verder te vergroten door de uitstroom naar de arbeidsongeschiktheid en de VUT-regelingen in te dammen.

Hoewel met de decentralisatie van de arbeidsvoorziening en de introductie van het activerend arbeidsmarktbeleid aan enkele noodzakelijke randvoorwaarden voor het verhogen van de effectiviteit van het beleid is voldaan, lijkt het arbeidsmarktbeleid nog altijd onvoldoende toegerust om de doelstelling van volledige werkgelegenheid te kunnen realiseren. De – ook in de toekomst – aanzienlijke toestroom op de arbeidsmarkt vergt, naast intensivering en fase-ring van het huidige beleid, ook een actief werkgelegenheidsbeleid. Het nadrukkelijk betrekken van de vraagzijde bij het beleid, in de vorm van een verdere uitbouw van loonkosten-subsidies, overheidsinvesteringen, toetsing van cao's op arbeidsmarkteffecten en consultancy c.q. maatwerk voor bedrijven kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verhoging van de werkzaamheid in ons land.

Noot

- 1 Overigens blijkt in dit verband enige verwarring te bestaan omtrent de centrale doelstelling welke de WRR in het rapport *Een werkend perspectief* (1990) heeft neergelegd. In tegenstelling tot de wijd verspreide opvatting wordt geen uitbreiding van de beroepsbevolking, maar van het aandeel *werkzamen* in de potentiële beroepsbevolking nagestreefd. Door arbeidsparticipatie synoniem te stellen met de graad van werkzaamheid (in WRR-terminologie netto-arbeidsparticipatie) hebben de schrijvers van het rapport in zekere mate bijgedragen aan de ontstane misvatting. De enige meerwaarde van een dergelijke optiek is gelegen in een andere kijk

op de noodzaak tot groei van de werkgelegenheid; centraal staat nu de relatieve groei. Op deze wijze worden, meer dan voorheen, ook de niet-participanten bij het beleid betrokken. Nieuwe wegen om de beoogde verhoging van de graad van werkzaamheid te bereiken worden echter niet of nauwelijks aangedragen.

Literatuur

- Albeda, W. (1991), 'Regionaal arbeidsmarktbeleid'. In: H. Scholten (red.), *Arbeidsmarkt en regio; ruimte voor beleid?*, blz. 9-18. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Boin, R. en J. van Dijk (1990), *The Effectiveness of a Local Government Labor Market Policy; The case of Groningen*, Conference papers, EALE-Lund; Groningen, Department of Economics, University of Groningen.
- Butter, F.A.G. den en J.C. van Ours (1991), *Arbeids-participatie en Vacaturevervulling*. Rotterdam, Economisch Statistische Berichten.
- Dercksen, W.J., E.W. van Luijk en P. den Hoed (1990), *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*, W50, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Gelderblom, A. en J. de Koning (1990), *Verlaging van minimumloonkosten: kansen voor ongeschoolden?* Rotterdam, Economisch Statistische Berichten.
- Hazenbosch, P. (1991), 'Decentraal beleid centraal!' In: H. Scholten (red.), *Arbeidsmarkt en regio; ruimte voor beleid?*, blz. 39-44. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Jansen, J.W. (1991), 'Gezamenlijke verantwoordelijkheden in regionaal verband'. In: H. Scholten (red.), *Arbeidsmarkt en regio; ruimte voor beleid?*, blz. 87-94. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Koning, J. de en P.J. van Nes (1990), *A quantitative approach to process evaluation: The case of the Vermeend-Moor Act*. Conference papers, EALE-Lund; Rotterdam, Netherlands Economic Institute.
- Laan, L. van der en H. Scholten (1990), *Kwalitatieve aspecten van de regionale arbeidsmarkt in Nederland*. EGI-discussiestukkenno.90-5. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Louter, P.J., L. van der Laan en A. Ringerwöle (1990), *De regionale arbeidsvraag in Nederland; ontwikkelingen in de periode 1963-1985*. Dyareb-achtergrondrapport 5. Den Haag/Rotterdam, Rijksplanologische Dienst/Economisch-Geografisch Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- *Rapportage Arbeidsmarkt* (1989), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Delft, BSW/Administratief Centrum.
- Scholten, H. (1990a), *Een confrontatie arbeidsmarktbeleid en arbeidsmarktonderzoek in Nederland*. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Scholten, H. (1990b), *Forecasting regional labour supply: a dynamic multiregional approach*. EGI-discussiestukken no. 90-9. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Scholten, H. (1990c), *On modelling labour, the Dutch Experience*. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Scholten, H., L. van der Laan en G.A. van der Knaap (1990), *Naareen multiregionaal arbeidsaanbod-prognosemodel*. Dyareb-achtergrondrapport 6. Den Haag/Rotterdam, Rijksplanologische Dienst/Economisch-Geografisch Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Soest, A.H.O. van en A. Kapteyn (1991), *Minimumlonen en werkgelegenheid*. Rotterdam, Economisch Statistische Berichten.
- Vliet, G.E. van (1991), '(Be)sturen op afstand'. In: H. Scholten (red.), *Arbeidsmarkt en regio; ruimte voor beleid?*, blz. 19-30. Rotterdam, Economisch-Geografisch Instituut.
- Windmuller, J.P., C. de Galan en A.F. van Zweden (1987), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum.
- WRR (1987a), *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Rapport 33, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Staatsuitgeverij.
- WRR (1987b), *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*, Rapport nr. 29, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Staatsuitgeverij.
- WRR (1990), *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*, rapport nr. 38, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Zalm, G. (1990), *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*. Rotterdam, Economisch Statistische Berichten, 6-6-1990, blz. 512-517.