

Activerend arbeidsmarktbeleid

Op de arbeidsmarkt bestaan momenteel tal van problemen. Er is sprake van een omvangrijke werkloosheid, de langdurige werkloosheid (waaronder ook de problematiek van de herintredende vrouwen kan worden gerekend) is aanzienlijk en er bestaan moeilijk vervulbare vacatures. Deze problemen vragen dringend om structurele oplossingen. In het vorig jaar mei uitgebrachte WRR-rapport 'Ruimte voor groei' werd de conclusie getrokken dat de technisch-economische structuur van de Nederlandse economie er niet aan in de weg staat dat rond 1995 de bestaande werkloosheid verdwenen is en ook het groeiende arbeidsaanbod een plaats in het arbeidsbestel gevonden heeft.¹ Het feitelijk tot stand komen van zo'n ontwikkeling is evenwel afhankelijk van tal van voorwaarden, waaronder een voldoende niveau van investeringen en van export. Tot deze voorwaarden behoort ook een goed functionerende arbeidsmarkt.

Het jongste rapport van de WRR is aan deze laatste voorwaarde gewijd.² Onder de noemer van een 'activerend arbeidsmarktbeleid' worden voorstellen gedaan voor verbetering van de werking en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid van de overheid en de sociale partners. Aanbevelingen op het terrein van de arbeidsbemiddeling, scholing, werker-varingsplaatsen en flexibilisering van de arbeidsmarkt vormen hiervan de ruggegraat. De voorstellen kenmerken zich door een viertal, onderling samenhangende elementen. In de eerste plaats wordt een groot gewicht toegekend aan de bevordering van de arbeidsmobiliteit. Ten tweede gaan zij uit van een andere benadering van werkloosheid. Vervolgens wordt uitgegaan van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Het laatste kenmerk is een herziening van het instrumentarium van het arbeidsmarktbeleid, enerzijds in termen van vereenvoudiging, anderzijds in termen van verruiming van het bereik.

De noodzaak de arbeidsmobiliteit te bevorderen vloeit voort uit de dynamiek van markteconomie, technologische ontwikkelingen en sociaal-culturele veranderingen, zoals individualisering en de toemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Bovendien is vergroting van de arbeidsmobiliteit nodig om de segmentatie van het arbeidsbestel binnen aanvaardbare grenzen te houden en om te voorkomen dat potentiële arbeidskrachten voor lange duur uitgesloten raken van deelname. Volledige werkgelegenheid zal in de toekomst niet bij voorbaat een situatie zijn met voldoende 'vaste banen' (full-time en

part-time) voor allen die dat wensen. De segmentatie in het arbeidsbestel, die vooral de laatste jaren zichtbaar is geworden, zal waarschijnlijk (voorlopig) stand houden. Naast de traditionele, reguliere arbeidsmarkt voor 'vaste banen' is sprake van een tweede arbeidsmarkt voor flexibele arbeidsrelaties (vooral tijdelijk werk en uitzendwerk). Dit circuit is de laatste jaren sterk in omvang toegenomen. Deze toename berust allereerst op de omvangrijke werkloosheid, waardoor de marktpositie van werknemers is verzwakt. Verder spelen de technische en organisatorische eisen die de (internationale) concurrentie stelt, een rol. De groei van de tweede arbeidsmarkt hangt voor een deel ook samen met voorkeuren van bepaalde groepen werknemers. Ten slotte kan er ook van een derde segment van de arbeidsmarkt worden gesproken, namelijk in geval van arbeidsrelaties waarin het opleidingsaspect een belangrijke rol speelt. Voor de toekomst lijkt een groei van dit type participatiemogelijkheden voor zowel jongeren als ouderen niet alleen waarschijnlijk, maar ook gewenst. Een zekere segmentatie van het arbeidsbestel behoeft niet bij voorbaat een sociaal ongewenste ontwikkeling in te houden, mits er voldoende verkeer tussen de verschillende segmenten mogelijk is. Dan kan de participatie op de tweede en derde arbeidsmarkt voor de betrokkenen in de tijd beperkt blijven. Analytisch is het van belang arbeidsplaatsen in de verschillende segmenten te onderscheiden van de personen die deze plaatsen bezetten. De gewenste mobiliteit heeft betrekking op personen, flexibiliteit is een kenmerk van plaatsen.

Werkloosheid wordt in het algemeen negatief ervaren, zeker in een tijd waarin uitzicht op (her)intreding op de arbeidsmarkt beperkt is. Werkloosheid kan echter ook worden gezien als een intermezzo, waarin een heroriëntatie plaatsvindt en nieuwe kwalificaties worden opgedaan. Dit vereist wel dat beleidsmatig de voorwaarden worden geschapen om aan deze heroriëntatie serieus inhoud te kunnen geven. Bij het ontbreken van uitzicht op werk zal deelname aan scholing of het vervullen van een werkervaringsplaats een vanzelfsprekende ingang moeten kunnen worden tot het verwerven van (nieuwe) kwalificaties voor de arbeidsmarkt.

Een goed functioneren van de arbeidsmarkt is niet alleen een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, maar ook van de overheid. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de voorstellen voor de zogenoemde tripartisering van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Dit houdt in dat de organisatie, de inrichting en de financiering van de arbeidsvoorziening onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van

overheid, werkgevers en werknemers wordt gebracht. Tripartisering is met name van belang omdat het mogelijkheden biedt het arbeidsmarktbeleid af te stemmen zowel op de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, als op de problemen op de regionale en sectorale arbeidsmarkten. Bij een ruime arbeidsmarkt nodigt een tripartite verantwoordelijkheid, veel sterker dan nu het geval is, uit tot de benutting van een deel van de loonruimte voor arbeidsmarktdoeleinden. Ook bevordert een gedeelde verantwoordelijkheid de relevantie van voorzieningen voor problemen op de arbeidsmarkt, alsmede een doelmatig beheer van de voorzieningen.

De overheidsmaatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt hebben zich in de loop van de jaren ontwikkeld tot een complex geheel van afzonderlijke, elkaar aanvullende en deels overlappende regelingen, die bovendien een gering bereik hebben. Deze structuur is voor de direct betrokkenen uiterst ondoorzichtig geworden. Een vereenvoudiging en verruiming van het arbeidsmarktinstrumentarium is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om de effectiviteit van het functioneren van het arbeidsmarktbeleid te vergroten.

Het voorgestelde arbeidsmarktbeleid heeft gevolgen voor de verdeling van arbeid op korte termijn. Bij de huidige omvangrijke werkloosheid zal een activerend arbeidsmarktbeleid via de inzet van werkervaringsplaatsen, scholing en flexibele arbeidsrelaties in eerste instantie het geschikte arbeidsaanbod vergroten, zonder dat er nog voldoende arbeidsplaatsen tegenover staan. De last van het tekort aan arbeidsplaatsen zal dan echter niet meer uitsluitend op de schouders worden gelegd van de langdurig werklozen. De werkloosheid van mensen krijgt zodoende een tijdelijk in plaats van een permanent karakter. Zo kan worden voorkomen dat een grote groep mensen geheel afhankelijk wordt van de solidariteit die de maatschappij in de vorm van sociale zekerheid bereid is op te brengen. Een ander effect dat het active-

rend arbeidsmarktbeleid op de korte termijn kan oproepen is dat de introductie van werkervaringsplaatsen voor een deel structurele, vaste arbeidsplaatsen kan verdringen. Hier staat tegenover dat flexibele arbeidsrelaties en scholing kunnen bijdragen aan een uitbreiding van de bestaande werkgelegenheid.

Bij een voortduren van de hoge werkloosheid in een situatie van economische stagnatie zullen effecten als rouleren en verdringen zich sterk manifesteren. Toch is een activerend arbeidsmarktbeleid ook in zo'n situatie noodzakelijk. De eis van een goed functionerende arbeidsmarkt blijft ook dan gelden, al is het alleen maar om de schade zo veel mogelijk te beperken.

Het activerend arbeidsmarktbeleid trekt een zware wissel op de inzet van werkgevers, werknemers en overheid voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Het mogelijk succes – en dus ook de mogelijke kans op falen – is afhankelijk van de mate waarin de betrokkenen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, tot overeenstemming weten te komen. Een alternatief is er echter niet. Arbeidsmarktbeleid 'werkt' alleen wanneer het door alle partijen op de arbeidsmarkt gedragen wordt.

W.J. Dercksen en K. Vijlbrief

Noten

1. WRR, *Ruimte voor groei; Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987.

2. WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapport aan de Regering nr. 33; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-614031, toestel 4451.