

Arbeidsvoorziening: mission impossible?

W.J. Dercksen*

Wettelijk opgedragen taken en schaarse middelen dwingen de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening in toenemende mate tot een strategische keuze.

Kiezen zij primair voor het bemiddelen van zoveel mogelijk werkzoekenden, zetten zij zich vooral in voor moeilijk bemiddelbaren of streven zij naar nauwe samenwerking met andere instanties om de versnippering in de werkloosheidsbestrijding te beëindigen? Elk van de keuzen heeft aantrekkelijke kanten, maar ook een prijs.

Vanwege de aanhoudend hoge werkloosheid staan de arbeidsbureaus al vele jaren sterk in de belangstelling. De verwachtingen die bij de werkloosheidsbestrijding aan hen gesteld worden, sporen echter lang niet altijd met hun wettelijk vastgelegde taken en de mogelijkheden waarover ze beschikken. Zo scheidt de Arbeidsvoorziening geen reguliere banen en is de bijdrage die zij kan leveren aan de bestrijding van de werkloosheid dus bij voorbaat bescheiden.

De belangrijkste taken van de Arbeidsvoorziening zijn het zo doelmatig en rechtvaardig mogelijk bijeen brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Tussen beide taken bestaat een zekere spanning. Intensieve bemiddeling van een langdurig werkloze is bij voorbeeld niet altijd de meest doelmatige bijdrage aan het vervullen van een vacature.

In 1991 kreeg de Arbeidsvoorziening tripartiete besturen op regionaal en centraal niveau. In de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) zijn werkgevers, werknemers en gemeenten vertegenwoordigd. Een RBA heeft een onafhankelijke voorzitter en soms een vertegenwoordiger van de provincie als adviserend lid. Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) is samengesteld uit werkgevers, werknemers en centrale overheid, met een vertegenwoordiger van de VNG als adviserend lid en eveneens een onafhankelijk voorzitter. De Arbeidsvoorzieningswet gaf lucht en ruimte aan een voorheen erg centralistische en inflexibele, ambtelijke organisatie.

De nieuwe tripartiete besturen vertaalden de *doelmatigheidsstaak* van de Arbeidsvoorziening alras in een voorgenomen aantal plaatsingen. 75% van die plaatsingen moet werklozen betreffen. De overige 25% is voor de bemiddeling van werkende werkzoekenden (in jargon: positieverbeteraars). De *rechtvaardigheidsstaak* is vertaald in de evenredigheidsstaakstelling. Het aantal plaatsingen van langdurig werklozen, vrouwen en allochtonen moet evenredig zijn met het aandeel van deze doelgroepen in het bemiddelingsbestand. Verder is het de verwachting dat er in 1995

een taakstelling zal komen voor de plaatsing van de aanzwellende stroom gedeeltelijk arbeidsongeschikten en dus tevens gedeeltelijk werklozen.

De arbeidsbureaus kunnen drie soorten diensten verlenen: directe arbeidsbemiddeling, informatie en advies, en indirecte bemiddeling. De indirecte bemiddeling beoogt moeilijk plaatsbare werklozen naar reguliere arbeidsplaatsen te bemiddelen via:

- scholing;
- financiële bijdragen voor arbeidsinpassing;
- intensieve begeleiding door individuele trajectbemiddeling;
- werkervaring (Jeugd Werk Garantieplan (JWG), werkervaringsplaatsen, leer-werkprojecten);
- sollicitatieclubs.

Werkloze werkzoekenden die kansloos geacht worden voor het vinden van een reguliere baan kunnen plaatsing krijgen in een banenpool. In de meeste regio's verzorgen gemeentelijke instellingen de plaatsingen in JWG en banenpool. De verschillende vormen van dienstverlening van het arbeidsbureau hebben ieder hun eigen prijs en merites.

De tripartisering heeft de arbeidsbureaus onmiskenbaar een nieuw elan bezorgd. Ondanks de conjuncturele terugval die in 1992 intrad, wisten de RBA's een groei van het aantal bemiddelingen te realiseren. Binnen de nieuwe structuur zijn er thans echter steeds meer RBA's die de grenzen van hun begrotingen bereiken. Dat betekent dat zij, anders dan in het verleden, strategische keuzen moeten maken in zake de aanwending van middelen.

Dit artikel schetst drie alternatieve beleidsscenario's voor de RBA's. Alle drie grijpen aan bij de wettelijke taak van de Arbeidsvoorziening en de keuzen waarvoor zij thans staan. Elk scenario heeft een ei-

* De auteur is hoogleraar bij de vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is gebaseerd op de discussienota Kerntaken RBA, geschreven op verzoek van het RBA Groningen.

gen filosofie, een eigen logica en onderscheiden consequenties.

Omgevingsfactoren

De RBA's moeten hun prioriteiten bepalen in een ruime arbeidsmarkt. Een handicap bij het formuleren van beleid op langere termijn betreft de onzekerheid van omgevingsfactoren. Voor het beleid van de RBA's zijn de volgende factoren van belang:

- de financiële middelen zullen de komende jaren niet toenemen;
- het regeringsbeleid gericht op een grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt zal de komende jaren waarschijnlijk doorgaan (afschaffen preventieve ontslagbescherming, verdere liberalisering van de arbeidsbemiddeling, bevroren c.q. verlagen minimumloon);
- naast het arbeidsbureau zullen waarschijnlijk steeds meer particuliere instellingen de arbeidsbemiddelingsmarkt betreden. Bij veel uitzendbureaus bestaat een tendens om nieuwe diensten aan het assortiment toe te voegen, zoals poolmanagement, arbeidsbemiddeling naar vaste banen, outplacement, executive search, collegiale in- en uitlening, payroll service, scholing en detachering;
- de regering streeft naar institutionalisering van de 'contractgedachte'. De instellingen die de werkloosheidsregelingen uitvoeren moeten in deze visie een contract aangaan met uitkeringsgerechtigden. Het contract bevat afspraken over inspanningen om weer aan het werk te komen;
- de Arbeidsvoorziening staat een kritische evaluatie te wachten (medio 1995). Een relevante vraag hierbij is hoe lang de landelijke politiek nog zal accepteren dat er grosso modo drie, veelal langs elkaar heen en soms tegen elkaar in werkende circuits zijn die zich met behulp van collectieve middelen richten op werkloosheidsbestrijding (de Arbeidsvoorziening, het gemeentelijke circuit en de bedrijfsverenigingen);
- mogelijk wordt de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen verzelfstandigd binnen een regionale structuur.

Beleidsscenario's

Arbeidsmarktbeleid is te omschrijven als het beleid dat zich richt op een zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en binnen de verschillende sectoren van de economie. Het omvat het geheel van maatregelen en initiatieven dat speciaal gericht is op:

- a. de inschakeling van mensen in het arbeidsproces (arbeidsvoorziening);
- b. het scheppen van werk;
- c. de condities waaronder vraag en aanbod bijeenkomen (institutionele aspecten).

Bovenstaande omschrijving geldt zowel voor het landelijke als het regionale arbeidsmarktbeleid. Regionaal zijn de RBA's en gemeenten de belangrijkste actoren in het arbeidsmarktbeleid. De rol van bedrijfsverenigingen en GMD is tot nu toe betrekkelijk margi-

naal. Gemeenten en RBA's zijn niet alleen actief via het arbeidsvoorzieningsbeleid. Zij spelen ook een rol in het gericht werkgelegenheidsbeleid (werkvervangingsplaatsen, JWG, banenpool, Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)). Ten slotte hebben gemeenten en RBA's invloed op institutionele aspecten (bijvoorbeeld wervingsgedrag van bedrijven en instellingen, beroepsonderwijs en scholing, sanctiebeleid sociale zekerheid, en last but not least: de infrastructuur van publieke instellingen die zich met werkloosheidsbestrijding bezighouden).

In de discussies over het in de komende jaren te voeren beleid van de RBA's hechten werkgevers, werknemers en gemeenten verschillende gewichten aan de bovenstaande componenten van het regionale arbeidsmarktbeleid. Grosso modo staan er drie alternatieve beleidsscenario's open, waarin steeds een van de bovenstaande componenten centraal staat. In het eerste scenario is vraaggerichte arbeidsbemiddeling de 'core-business' van een RBA, in het tweede is dat werkgelegenheid voor groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Het derde scenario knoopt aan bij regionaal te beïnvloeden institutionele aspecten. Het is gericht op een zo goed mogelijke benutting van de regionale infrastructuur van arbeidsbureaus, gemeenten en bedrijfsverenigingen voor het arbeidsmarktbeleid.

Arbeidsbemiddelingsscenario

De 'core business' van het arbeidsbureau is in dit scenario bemiddeling van werkzoekenden (werklozen en positieverbeters). Het centrale doel is een substantieel marktaandeel in de regionale vacaturevervulling. Het arbeidsbureau volgt daarom een vraaggerichte strategie. Naarmate werkgevers beter bediend worden zullen zij meer en eerder vacatures melden. De indirecte bemiddeling staat geheel in dienst van de directe bemiddeling. De indirecte bemiddeling is gericht op het zo efficiënt en effectief mogelijk toerusten van kansrijke werkzoekenden voor bestaande en te verwachten vacatures. Verder zijn de 'after sales' en andere contacten met bedrijven (bedrijfsbezoeken) erg belangrijk voor het aandeel in de bemiddelingsmarkt.

De belangrijkste middelen in dit scenario zijn:

- vacatureverwerving (bedrijfsbezoeken, vaste aanspreekpunten);
- directe bemiddeling (goede bereikbaarheid, representatief aanzien, klantgerichtheid);
- indirecte bemiddeling (sollicitatieclubs, korte functiegerichte scholing, loonkostensubsidies);
- kwaliteitszorg (after sales);
- overige dienstverlening (outplacement, personeelsvoorziening nieuwe bedrijven).

Dit scenario veronderstelt dat werkgevers en werkzoekenden gemakkelijk met het arbeidsbureau in contact kunnen komen en er adequaat geholpen worden. De personeelsleden hebben voldoende tijd en initiatief om actief vacatures te verwerven. Hiervoor is een ruim personeelsbestand nodig.

De filosofie achter dit scenario is dat een adequate arbeidsbemiddeling de omvang van de regionale werk-

gelegenheid positief beïnvloedt. Dit geldt zowel voor de directe als voor de daaraan gerelateerde indirecte arbeidsbemiddeling.

Het gaat in dit scenario om het bemiddelen van zoveel mogelijk werkzoekenden naar een betaalde baan en dus om het snel en adequaat vervullen van vacatures, het voorkomen van moeilijk vervulbare vacatures via gerichte scholing en het opsporen van verborgen werkgelegenheid. Werklozen kunnen hier veel baat bij hebben, met name degenen die 'vooraan in de rij staan'. De relevantie van deze filosofie wordt onder meer ondersteund door de vacature-enquêtes van het CBS en enquêtes onder bedrijven. De vacature-enquêtes leren hoeveel moeilijk vervulbare vacatures er zijn. De enquêtes onder bedrijven leren dat er nog wel eens orders worden geweigerd bij gebrek aan goed personeel. Moeilijk vervulbare vacatures en het niet accepteren van orders doen zich vooral voor tijdens hoogconjunctuur. Thans kampen veel bedrijven met overcapaciteit. Desalniettemin kunnen de arbeidsbureaus ook in magere jaren via een adequate arbeidsbemiddeling een positieve bijdrage leveren aan het functioneren van de arbeidsmarkt.

Een slagvaardige directe en indirecte arbeidsbemiddeling is niet alleen van belang voor de omvang van de werkgelegenheid en daarmee voor de lengte van de 'rij werklozen'. Tegelijkertijd kan hierdoor de zogeheten 'slipstream'-theorie realiteitsgehalte krijgen. Deze theorie luidt dat naarmate het arbeidsbureau meer vacatures vervult, het makkelijker is om moeilijk bemiddelbaren te plaatsen. Uit een notitie van de voorzitter van het CBA, R. de Boer, blijkt de plausibiliteit van deze theorie. Van 1990-1993 nam het marktaandeel van de Arbeidsvoorziening toe van 16% tot 31%. Ondanks een inkrimping van de totale vacaturemarkt met 37% schreef Arbeidsvoorziening meer vacatures in en wist ze er meer te vervullen. De registratiequote steeg van 29% tot 47% en de vervulingsquote van 56% tot 65%. Uit tabel 1 blijkt dat Arbeidsvoorziening hierdoor meer doelgroepen (langdurig werklozen, minderheden, vrouwen) kon plaatsen dan het geval zou zijn geweest bij een gelijk gebleven marktaandeel.

Hoewel de cijfers tot de verbeelding spreken, bewijzen ze niet dat de kansen van de doelgroepen op de arbeidsmarkt zijn verbeterd door het werk van de Arbeidsvoorziening. Immers, het is niet bekend of degenen die aan het werk kwamen niet ook zonder de diensten van Arbeidsvoorziening aan het werk zouden zijn gekomen. Daarbij komt dat het begrip plaatsing niet duidelijk is omschreven. Het kan bij een plaatsing zowel gaan om banen van zeer korte duur (bij voorbeeld een uitzendbaan) als om vaste banen. De bemoeienis van Arbeidsvoorziening bij een plaatsing kan verder variëren van louter registratie van de werkzoekende tot intensieve bemiddeling. Het arbeidsbemiddelingsscenario heeft niet alleen consequenties voor wat een RBA wel moet doen, maar in geval van schaarse middelen ook voor wat het niet meer kan doen. De prijs van dit scenario is:

- er is geen (of weinig) ruimte voor de intensieve bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden;

- budgetten voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen krijgen de laagste prioriteit (KRA (kaderregeling arbeidsinpassing), bijdrage banenpool);
- de kaderregeling scholing (KRS) wordt primair gebruikt voor korte, functiegerichte scholing die evident goede arbeidsmarktvooruitzichten biedt en dus niet voor het financieren van bredere opleidingen;
- het RBA steekt geen energie in de uitbreiding van het JWG tot de marktsector.

Werkgelegenheidsscenario

De 'core business' van het arbeidsbureau is in dit scenario bestrijding van de langdurige werkloosheid. Het RBA beschikt over verschillende instrumenten om de werkgelegenheid te verruimen voor groepen met een slechte arbeidsmarktpositie. Het gaat hierbij allereerst om loonkostensubsidies en subsidie van additioneel werk (werkervaringsplaatsen, JWG in de marktsector). Verder biedt het arbeidsbureau volwassen werklozen de mogelijkheid een volledige beroepsopleiding te volgen (startkwalificatie). Wat betreft het beschikbaar komen van extra werkgelegenheid kunnen werkgevers en werknemers een sleutelrol spelen. Zij kunnen bedrijven benaderen waarvan de cao werkgelegenheidsafspraken bevat (werkervaringsplaatsen, scholingsplaatsen voor werklozen, deeltijdarbeid, in dienst nemen van allochtonen enz.). Convenanten met het sectorale bedrijfsleven in de regio kunnen helpen om tot aantoonbare resultaten te komen. Dit scenario gaat uit van een van de met de tripartisering beoogde doelstellingen: het creëren van nieuwe beleidsmogelijkheden voor de Arbeidsvoorziening¹.

De belangrijkste middelen in dit scenario zijn:

- KRA (loonkostensubsidie);
- KRA (werkervaringsplaatsen);
- RBIAG (loonkostensubsidie nieuwe bedrijven);
- JWG in de marktsector;
- KRS inzetten voor startkwalificaties;
- cao-afspraken activeren;
- convenanten met sectoren;
- minderhedenadviseurs (BAM-mers).

In dit scenario zet het RBA de middelen zoveel mogelijk in ten behoeve van de plaatsing van doelgroepen. Dit scenario stelt minder eisen aan de service die het personeel van arbeidsbureaus aan werkgevers en werkzoekenden verleent dan het arbeidsbemiddelingsscenario. Immers, de acquisitie van vacatures staat niet centraal.

De filosofie van dit scenario is dat de Arbeidsvoorziening er primair is voor de moeilijk bemiddelbare doelgroepen. Het RBA kan deze het beste steunen door zo veel mogelijk (tijdelijke) arbeidsplaatsen en opleidingsmogelijkheden te scheppen. Dit beleid schuift de rij werkzoekenden niet op, maar schept plaatsen voor mensen halverwege en achteraan in de rij. Zo'n RBA-beleid complementeert het beleid van gemeenten die zowel verantwoordelijk zijn voor de Sociale Dienst (waardoor gemeenten ook tot taak

1. W.J. Dercksen, Functioneel bestuur in de arbeidsvoorziening, *Bestuurswetenschappen*, jg. 43, 1989, nr. 6.

Tabel 1. De plaatsing van doelgroepen in de periode 1990-1994 (x 1000)

	1990	1991	1992	1993
Werklozen	107	102	102	116
> 1 jaar werkloos	34	32	34	32
Minderheden	9	12	16	15
Vrouwen	44	44	58	54

Bron: R. de Boer, *De plaatsingsresultaten van Arbeidsvoorziening*, CBA, 1994, interne notitie.

voor arbeidsbemiddeling zonder meer, maar door nadrukkelijk te kiezen voor de 'niche' van kansarmenbemiddeling.

De relevantie van deze filosofie wordt ondersteund door onderzoek dat leert dat een werkervaringsplaats de kans van een langdurig werkloze op een baan aanzienlijk vergroot. Zo blijkt dat twee jaar na het moment van plaatsing via de KRA ongeveer driekwart van de deelnemers een baan heeft. Bij een controlegroep van niet-geplaatste langdurig werklozen was dit percentage 28. Plaatsing via de 'reguliere arbeidsplaatsenvariant' (de oude Wet Vermeend-/Moor) bleek relatief succesvoller dan plaatsing via de werkervaringsplaatsenvariant. In het eerste geval had 79% na twee jaar een baan, in het tweede geval 63%². De Jeugdwerkgarantiewet mikt op een zelfde effect. Dit valt zeker te verwachten bij een uitbreiding van de JWG naar de marktsector. Het is immers vooral de marktsector waar de werkgelegenheid kan groeien. Verder kan een startkwalificatie (volledige beroepsopleiding) iemands kansen op de arbeidsmarkt sterk verbeteren³. Dat geldt niet voor de Banenpool. Deze is, conform de doelstelling, ook in de praktijk een eindvoorziening. In de periode januari 1991 t/m maart 1993 stroomde slechts 2 procent van de deelnemers door naar een reguliere baan (landelijk cijfer)⁴.

Het werkgelegenheidsscenario heeft eveneens een prijs:

- investeringen in beleid (KRA, KRS, bijdragen banenpool) hebben prioriteit boven investeringen in personeel (consulenten) en gebouwen;
- de markt voor directe arbeidsbemiddeling wordt prijs gegeven aan particuliere bureaus;
- het aantal door Arbeidsvoorziening vervulde vacatures zal afnemen;
- de werkzaamheden van RBA-medewerkers zullen verschuiven van vraaggerichte arbeidsbemiddeling naar individuele trajectbemiddeling en -begeleiding.

Eén-loketbenadering

In dit scenario staan zowel arbeidsbemiddeling van werkzoekenden (werklozen en positieverbeteraars) als individuele trajectbemiddeling en -begeleiding van uitkeringsgerechtigden centraal. Met het laatste kan maatwerk worden geleverd. Ten grondslag aan dit scenario ligt het gegeven dat zowel gemeenten (en bedrijfsverenigingen) als RBA ieder middelen hebben om de werkloosheid te bestrijden. Samenwerking kan grote voordelen opleveren (voorkomen van

hebben om een bijdrage te leveren aan de activering van uitkeringsgerechtigden), als voor de banenpools, de JWG en de Sociale Werkvoorziening. Dit scenario speelt in op de liberalisering van de arbeidsbemiddeling door niet te kiezen

dubbel werk, schaalvoordelen en tegengaan van contraproductieve onderlinge concurrentie). De meest klantgerichte vorm van samenwerking is de één-loket benadering van werkloze uitkeringsgerechtigden. Cliënten verkrijgen via één loket begeleiding bij het zoeken naar werk. Zonodig wordt er een traject ontwikkeld waarlangs de cliënt zijn arbeidsmarktkansen kan verbeteren. Een contract vormt de basis voor de trajectbegeleiding. De ingrediënten van het traject worden door andere professionals geboden, maar de bemiddeling naar trajecten en de begeleiding liggen voortdurend bij dezelfde persoon.

De belangrijkste middelen in dit scenario zijn:

- één loket voor reïntegratie naar arbeid;
- individuele trajectbegeleiding en -bemiddeling door één consulent;
- directe arbeidsbemiddeling;
- sollicitatietraining, beroepskeuzevoorlichting;
- scholing (variërend van basiseducatie tot beroeps-kwalificerende opleidingen);
- werkervaring (JWG, KRA-WEP);
- beschutte arbeid (banenpool, WSW);
- kwaliteitszorg (klant-volg-systeem, after sales).

Dit scenario vergt een ingrijpende reorganisatie van taken, competenties en management van de vele instellingen in een regio die zich met werkloosheidsbestrijding bezig houden. De één-loketbenadering is alleen mogelijk indien één actor werkelijk de regie heeft. Gegeven zijn wettelijke taakstelling ligt het voor de hand dat het RBA die regie krijgt. Dit vergt echter dat gemeenten (en bedrijfsverenigingen) zich conformeren aan het beleid dat in het RBA wordt afgesproken en niet los daarvan een eigen werkloosheidsbeleid voeren. Hier ligt evenwel een groot bestuurlijk probleem, onder meer omdat gemeentelijke en door de gemeenten gesubsidieerde professionele instellingen hun eigen procedures hebben en omdat gemeentelijke bestuurders zich ook tegenover hun gemeenteraden moeten verantwoorden. (Voor bedrijfsverenigingen zou dit laatste een minder groot probleem moeten zijn, omdat deze eveneens door sociale partners worden bestuurd.)

De filosofie achter dit scenario is dat de versnippering van de werkloosheidsbestrijding binnen de publieke sfeer niet alleen inefficiënt en onaanvaardbaar is, maar ook overkomelijk. Een goed georganiseerde samenwerking van arbeidsbureaus en gemeenten (en eventueel bedrijfsverenigingen) kan in geval van schaarser middelen bovendien helpen om kolen en geiten te sparen. Er is per saldo meer capaciteit voor zowel een vraaggericht bemiddelingsbeleid, als aanbodgericht werkgelegenheidsbeleid. Het biedt bovendien de voorwaarde om daadwerkelijk maatwerk voor doelgroepen te leveren. Dit scenario combi-

2. J. de Koning e.a., *Met subsidie aan het werk*, Arbeidsvoorziening, Rijswijk, 1993.

3. Arbeidsvoorziening, *Schoolverlatersbrief 1993*, Rijswijk, 1993.

4. M. van der Aalst e.a., *Landelijke evaluatie banenpool, eindrapport*, Leiden, juni 1993.

neert dus de voordelen van het bemiddelings- en het werkgelegenheidsscenario (slagvaardige arbeidsbemiddeling, 'sลิปstream', werkgelegenheid voor doelgroepen).

Dit scenario kan een antwoord bieden op de vaststelling door de Algemene Rekenkamer dat arbeidsbureaus te kort schieten bij de begeleiding van langdurig werklozen. Het kan bovendien helpen tegen de geconstateerde vrijblijvende benadering van langdurig werklozen. Onderzoek leert echter dat een adequate samenwerking van arbeidsbureaus en gemeenten in de praktijk bijzonder moeilijk is. De min of meer echte één-loketgemeenten zijn bijzonder schaars (Helmond, Huizen). Het model past waarschijnlijk makkelijker bij een kleine dan een grote gemeente. Samenwerkingsverbanden die zich richten op maatwerk voor bepaalde doelgroepen vormen de facto vaak een extra loket (bij voorbeeld het Haagse Werkraat of de werkcetra Rotterdam Werkt), met alle afstemmingsproblemen van dien met het arbeidsbureau en de gemeente (sociale dienst). De grootste moeilijkheid is om één regie te institutionaliseren voor meerdere organisaties die ieder hun eigen verantwoordelijkheden en procedures hebben (arbeidsbureaus, gemeentelijke instellingen, bedrijfsverenigingen). Dit betekent echter niet dat, waar een politieke wil is tot vergaande samenwerking, geen weg is. Een bijkomende overweging is dat onderzoek plausibel maakt dat individuele trajectbemiddeling en -begeleiding de kansen op werk voor de deelnemers substantieel kan vergroten⁵.

Hoewel de één-loketbenadering beoogt de sterke punten van de eerste twee scenario's te combineren heeft zij ook haar specifieke prijs:

- verlies aan zelfstandigheid en slagkracht van het RBA door grotere afhankelijkheid van gemeenten, bedrijfsverenigingen en professionele instellingen;
- verdere politisering van het regionale arbeidsmarktbeleid;
- grote bestuurlijke spanningen met ongewisse resultaten.

De toekomst van de Arbeidsvoorziening

De RBA's koersen thans in groten getale af op het (eerste) arbeidsbemiddelingsscenario. Vooral het aantal plaatsingen telt, de evenredigheidsdoelstelling wordt meer en meer bijzaak. Zo maakte bij voorbeeld het RBA Amsterdam/Zaanstreek/Waterland onlangs bekend de dienstverlening aan een groep 'niet-bemiddelbaren' te willen staken. Andere RBA's doen stilzwijgend min of meer hetzelfde.

Het arbeidsbemiddelingsscenario heeft verdiensten voor een goed functioneren van de arbeidsmarkt. Anderzijds doet het de kansen van langdurig werklozen geen goed. Het centraal stellen van de vraaggerichte benadering kan ook consequenties krijgen voor de toekomst van de Arbeidsvoorziening. Zo is het niet denkbeeldig dat dit op termijn de teloorgang wordt van de Arbeidsvoorziening als publiek gefinancierde dienst. Immers, als de dienstverlening van arbeidsbureaus zich niet duidelijk laat onderscheiden van die van particuliere bemiddelaars, wat

is dan nog de rechtvaardiging van overheidssubsidie? Of sterker, particuliere bemiddelaars kunnen dan terecht spreken van concurrentievervalsing. De toekomst zou in dit scenario dus wel eens privatisering, kunnen inhouden. Zo'n privatisering zou vervolgens gepaard kunnen gaan met een overheveling van middelen naar de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid ten behoeve van de arbeidsvoorziening voor uitkeringsgerechtigden. Als de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid dan ook nog zouden worden verzelfstandigd, dan kan dit scenario er bovendien toe leiden dat intensieve bemiddeling van langdurig werklozen als een rendabele investering wordt beschouwd, die in het verlengde van de voorgestelde uitkeringscontracten en in opdracht van de uitkeringsorganisaties kan worden uitgevoerd door met elkaar concurrerende private organisaties.

Ook het tweede scenario biedt de Arbeidsvoorziening een onzekere toekomst. Kiezen zij voor de 'niche' van de kansarmenbemiddeling dan verdubbelen zij bestaand gemeentelijk beleid. Zouden de RBA's voor dit scenario kiezen, dan ligt op den duur de vraag voor de hand wat hun specifieke bestaansrecht is. Dit speelt te meer omdat de sociale partners de Arbeidsvoorziening tot nu toe weinig of geen nieuwe beleidsmogelijkheden hebben gebracht. Opheffen ligt in dit scenario op termijn meer in de rede dan blijvende verdubbeling van gemeentelijk beleid. Arbeidsvoorziening zou zo, evenals voor de oorlog, niet alleen weer geheel een gemeentelijke zaak worden, maar ook exclusief kunnen functioneren voor de bestrijding van (langdurige) werkloosheid.

Het één-loketmodel staat, ten slotte, borg voor een heftige competentiestrijd tussen arbeidsbureaus, gemeenten en bedrijfsverenigingen. Waarschijnlijk zal alleen een van boven opgelegde institutionele fusie, naar het model van de Duitse Bundesanstalt für Arbeit, hier een duurzame oplossing voor bieden. In dat geval is het echter eveneens: exit zelfstandige Arbeidsvoorziening. Met de recente tripartisering en alle reorganisaties van dien nog in het achterhoofd is dit geen aanlokkelijk vooruitzicht. Daar staat tegenover dat voor zo'n institutionele hervorming wel het een en ander te zeggen valt, nu de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen toch wordt herzien.

Samenvattend mag de conclusie luiden dat welke strategische keuze de Arbeidsvoorziening ook maakt, zij als publiek gefinancierde, zelfstandige organisatie een zeer onzekere toekomst tegemoet gaat. Dit hoeft de medewerkers van de Arbeidsvoorziening overigens niet tot pessimisme te stemmen. Wellicht is het eerste scenario niet alleen het meest waarschijnlijke, maar op het punt van de werkloosheidsbestrijding ook het meest innovatieve en voor het personeel het meest uitdagende.

W.J. Dercksen

5. R. Hoffius, *Een laatste kans*, Ministerie Sozawe, Den Haag, 1989; R. Hoffius, *Meer kans op werk; tweede evaluatieonderzoek heroriënteringssgesprekken*, Arbeidsvoorziening, Rijswijk, 1990 (niet gepubliceerd).