

Arbeidsvoorziening: mission possible!

De Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening zijn doelmatig in de arbeidsmiddeling omdat zij als centrale instantie de steeds ondoorzichtiger wordende arbeidsmarkt beter kunnen overzien en een breed dienstenpakket aanbieden. Dank zij deze centrale rol bij de reguliere arbeidsbemiddeling zijn de RBA's tevens beter in staat om kansarme baanzoekers aan werk te helpen. Doelmatigheid en rechtvaardigheid gaan derhalve hand in hand.

Inleiding

In zijn artikel "Arbeidsvoorziening: mission impossible?" (ESB, 13 juli 1994) geeft W.J. Dercksen aan, dat het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) voor belangrijke strategische keuzen staan. Schaarse financiële middelen dwingen hen daartoe. Om de besturen op weg te helpen schetst Dercksen drie beleidsscenario's, uitgaand van de wettelijke taak van Arbeidsvoorziening: het zo doelmatig en rechtvaardig mogelijk bijeen brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

De drie beleidsscenario's voor Arbeidsvoorziening die Dercksen voor Arbeidsvoorziening schetst zijn:

- *het arbeidsbemiddelingsscenario*, waarin de bemiddeling van werkzoekenden (werklozen en positieverbeteraars) centraal staat, met als doel "een substantieel marktaandeel in de regionale vacaturevervulling";
- *het werkgelegenheidsscenario*, waarin de plaatsing van moeilijk bemiddelbare doelgroepen centraal staat, door zoveel mogelijk (tijdelijke) arbeidsplaatsen en opleidingsmogelijkheden te scheppen;
- *de één-loketbenadering*, met als doel de sterke punten van de eerste twee scenario's te combineren, via een goed georganiseerde samenwerking – in de vorm van één loket – van arbeidsbureaus en gemeenten (en eventueel bedrijfsverenigingen).

In het eerste scenario staat de doelmatigheidscomponent centraal, in het

tweede scenario de rechtvaardigheidscomponent. Het derde scenario bevat, als aangegeven, een mix van beide en blijft als zodanig het dichtst bij de taakopdracht van Arbeidsvoorziening. Toch acht Dercksen dit geen haalbaar scenario: "Het één-loketmodel staat (...) borg voor een heftige competentiestrijd tussen arbeidsbureaus, gemeenten en bedrijfsverenigingen". Het meest waarschijnlijk is in zijn ogen het eerste scenario, waarin Arbeidsvoorziening als één van de private intermediairs kan meedingen naar opdrachten van uitkeringsorganisaties om langdurig werklozen te plaatsen.

Sinds het verschijnen van genoemd artikel is de noodzaak van strategische keuzes voor de arbeidsvoorziening alleen maar groter geworden. Het nieuwe kabinet heeft aangekondigd jaarlijks f 400 mln (circa 25 %) te willen bezuinigen op de Rijksbijdrage aan Arbeidsvoorziening. Het kabinet heeft echter niet aangegeven wat deze bezuiniging betekent voor de opdracht aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. En dat is ook ons bezwaar tegen het betoog van Dercksen. Zijn vraag, of sprake is van een 'mission impossible', wordt feitelijk niet beantwoord. In zijn artikel wordt met name ingegaan op het 'hoe' (drie scenario's), veel minder op het 'wat' (de missie zelf). En toch moet dit laatste eerst helder worden: *wat* verwachten de opdrachtgevers van Arbeidsvoorziening; welke arbeidsmarktproblemen willen zij opgelost of in ieder geval aangepakt zien en wat hebben zij daar – financieel en anderszins – voor over? Vervolgens komt aan de orde *hoe* dit het beste kan worden gerealiseerd.

We zullen hierna een aanzet geven voor antwoorden op deze vragen, waarbij we aan de 'hoe'-vraag nog een vierde scenario toevoegen. Maar eerst gaan we kort in op de twee belangrijke omgevingsfactoren voor Arbeidsvoorziening: overheid en markt.

Inbreng overheid

De werking van onze economie resulteert na elke recessie in een steeds hogere, blijvende werkloosheid. "Wijs" geworden door de ervaringen van de afgelopen decennia – waarbij de grenzen aan de maakbaarheid van onze samenleving werden verkend – wordt tegenwoordig bij de aanpak van veel maatschappelijke problemen gekozen voor meer markt en minder overheid. Zo ook bij de bestrijding van de werkloosheid en het niet bevredigend functioneren van de arbeidsmarkt. Dit blijkt zowel uit de keuze van het bestuursmodel van Arbeidsvoorziening als uit de inzet van instrumenten en middelen.

Tripartite bestuur

Bij de invoering van de tripartite bestuursstructuur, in 1991, werden overheid en sociale partners gezamenlijk verantwoordelijk voor inrichting en uitvoering van het Arbeidsvoorzieningsbeleid. Hierdoor is de overheid niet meer de dominante actor bij de beleidsbepaling, maar moet zij haar beleid realiseren in overleg met de sociale partners. Niet door wetgeving maar door bestuurskracht moet de overheid het door haar voorgestane beleid realiseren¹. De recente geschiedenis leert dat het voor de overheid overigens wel moeilijk is haar oude rol los te laten: het dicteren van het doen en laten van de arbeidsbureaus met uiterst gecompliceerde wetgeving (zoals in de Jeugdwerkgarantiewet) is daarvan een voorbeeld.

'Sociale norm'?

In de regeringsverklaring is nog als 'sociale norm' (het beleidsdoel van de overheid) opgenomen: het terugdringen van de langdurige werkloosheid met één procent per jaar. Dit streefcijfer is echter al weer losgelaten. Geen wonder, want in de enkele

1. N. van Gestel, *De onzichtbare overheid, naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*, Delft, 1994

maanden tussen het verschijnen van de regeringsverklaring en dit artikel is de langdurige werkloosheid opgelopen met circa 12%. Dat is natuurlijk niet te wijten aan het kabinet. Wel kan worden geconstateerd, dat ook het kabinet uiterst terughoudend is bij het direct ingrijpen ten gunste van werkgelegenheid.

Natuurlijk is er het 40.000-banenplan van de overheid. Maar dat plan weegt nauwelijks op tegen de plannen in de markt om banen op te heffen. En het banenplan van de overheid valt ook nog eens samen met de eerder genoemde bezuiniging op Arbeidsvoorziening, waardoor een deel van het beoogde effect op voorhand teniet wordt gedaan. Arbeidsvoorziening zal er immers niet aan kunnen ontkomen te bezuinigen op de eigen financiële bijdrage aan additionele werkgelegenheid elders. Arbeidsvoorziening ontkomt er ook niet aan om eigen personeel op straat te zetten en anderen, thans (mede) gefinancierd door Arbeidsvoorziening, daartoe te noodzaken. Per saldo levert de puur budgettaire ingezette operatie van het kabinet misschien 'winst' op, maar de ongewenste neveneffecten – onder meer in de vorm van vruchteloze geschillen over competenties e.d. tussen overheid en sociale partners in het CBA – zijn aanzienlijk. Een meer inhoudelijke benadering, in de vorm van een heldere opdracht inclusief een duidelijk financieel 'plaatje', zou ongetwijfeld veel effectiever zijn geweest.

De markt

Ondanks de recente kentering van het economische tij wordt de rij van werkzoekenden nog steeds langer en de drempel tot de arbeidsmarkt voor velen steeds hoger. Het streven van werkgevers naar flexibiliteit komt onder meer tot uitdrukking in specifieke voorzieningen die sectoren (waaronder overheden) treffen om hun eigen personeelsvoorziening zo doelmatig mogelijk veilig te stellen, ieder voor zich. Zo komen er allerlei 'schotten' op de arbeidsmarkt te staan, die toetreding en mobiliteit nog lastiger maken. Daarnaast is er een toenemend aantal commerciële intermediairs, die de lucratieve 'niches' in de markt zoeken. Er is sprake van versplintering en commercialisering van de arbeidsmarkt. De overzichtelijkheid neemt eerder af dan toe². De se-

lectieve werking van de arbeidsmarkt wordt versterkt. De overheid is uiterst terughoudend ten aanzien van deze ontwikkeling.

Positie Arbeidsvoorziening

Arbeidsvoorziening – als publieke organisatie – neemt op deze markt een unieke positie in, qua taakopdracht en dienstpakket. Arbeidsvoorziening is een generalist te midden van de specialisten. Zo fungeert Arbeidsvoorziening als een centrale vraagbaak voor werkzoekenden en werkgevers op een steeds ondoorzichtiger markt. Door deze centrale rol kunnen RBA's de versplintering van de arbeidsmarkt voorkomen. Door de markt beter te overzien wordt Arbeidsvoorziening aantrekkelijker voor werkzoekenden en krijgt zij beter entree bij werkzoekenden. De centrale positie binnen de regionale arbeidsmarkt, die ook tot uitdrukking komt in een goede samenwerking met derden, vormt een comparatief voordeel voor Arbeidsvoorziening, waar de klanten – zowel via de reguliere als de bijzondere dienstverlening wel bij varen. Indien de gevraagde dienstverlening uitgaat boven de reguliere dienstverlening kan Arbeidsvoorziening een financiële bijdrage vragen aan werkzoekenden. Arbeidsvoorziening moet als publieke instantie echter geen puur commercieel belang hebben of krijgen bij de eigen bemiddeling, anders komt de maatschappelijke opdracht in gevaar. Andere intermediairs doen het zeker niet altijd beter dan Arbeidsvoorziening. De povere resultaten die de (commerciële) uitzendbureaus boeken bij de toepassing van de Kaderregeling Uitzendarbeid zijn daarvan een voorbeeld. (Het voor 1994 gereserveerde budget voor de KRU wordt in onze regio, net zomin als in veel andere regio's, benut.)

De opdracht

Ons inziens vormen de ontwikkelingen die zich voordoen op de arbeidsmarkt en de invloed die de overheid daarop heeft een belangrijk argument om de huidige opdracht aan Arbeidsvoorziening, als publieke intermediair, onverkort te handhaven. Daarmee beschouwen we de permanente worsteling op sociaal-economisch terrein tussen marktconform en markt-aanvullend werken als gegeven en als uitdaging voor besturen en uitvoerings-

organisatie van Arbeidsvoorziening. Een uitdaging om, binnen de gegeven sociaal-economische context, samen te werken aan een optimaal resultaat. En vervolgens een uitdaging om de daarbij opgedane ervaringen en inzichten, waar nodig en mogelijk, om te zetten in concrete adviezen, aan bij voorbeeld het kabinet, met betrekking tot aanpassing van deze kaders.

De aanpak

Maar dan wel met een beter scenario dan Dercksen aanreikt. Een beter scenario gaat ons inziens juist uit van twee kerndimensies:

- het vergroten van de bestuurskracht van CBA en RBA's op de arbeidsmarkt. Dat komt neer op het zwaarder laten laten wegen van het algemene arbeidsmarktbelang boven afzonderlijke deelbelangen. Bestuurspartijen zouden daarbij dan ook meer dan tot dusver gebruik moeten maken van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie (vgl. de eerdere opmerking met betrekking tot de 'schotten' om deelmarkten);
- het opzuiveren van activiteiten van de uitvoeringsorganisatie, door deze puur te richten op goede informatievoorziening, voorlichting en advisering aan werkzoekenden en werkzoekenden en op de aanpak van aansluitingsproblemen (via bemiddeling en scholing). De organisatie moet zich niet langer richten op het creëren of in stand houden van additionele werkgelegenheid, tijdelijk of structureel. Arbeidsvoorziening moet dus nadrukkelijker een aanvullende rol spelen op de primaire verantwoordelijkheid van de achterbannen van haar bestuurspartijen. De primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners is het bevorderen van werkgelegenheid, rekening houdend met de markt waarin het bedrijfsleven moet vechten voor continuïteit/winst (bij voorbeeld via cao-afspraken over scholing en werk voor doelgroepen). De ver-

2. In het recent verschenen Sociaal en Cultureel Plan 1994 wordt deze ontwikkeling uitvoerig geschetst in het zogenoemde 'scenario van de pluriforme arbeidsmarkt'. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk 1994

antwoordelijkheid van de overheid is het bevorderen van werkgelegenheid, in aanvulling op de werking van de markt (bij voorbeeld banenplannen, via globalisering van regelgeving, via economisch structuurbeleid, via onderwijsbeleid).

De uitvoeringsorganisatie van Arbeidsvoorziening speelt daarop in

- via persoonlijke dienstverlening: door minder kansrijke werkzoekenden te begeleiden en te plaatsen (ook door vooroordelen weg te nemen bij werkgevers), en door moeilijk vervulbare vacatures te vervullen;
- door daarbij een beperkt instrumentarium in te zetten, waaronder eigen faciliteiten als de centra vakopleiding en de sollicitatieclubs en mogelijkheden tot inkoop van aanvullende (scholings)capaciteit;
- door aan te haken op wetgeving en cao-afspraken, een goede samenwerking met derden, zoals commerciële intermediairs en uitkeringsorganisaties.

Wij zien niet in waarom, zoals Dercksen aangeeft, dit moet mislukken. Integendeel, de praktijk wijst immers anders uit. De bemiddeling voor moeilijk plaatsbare baanzoekenden wordt juist vergemakkelijkt door de reguliere dienstverlening van Arbeidsvoorziening, samen met derden.

Hoe verder?

We schreven het al eerder: vanuit helderheid over de taakopdracht moet gesproken worden over eventuele bezuinigingen. Er moeten dus heldere keuzes worden gemaakt door de opdrachtgever. Dat wordt een stuk gemakkelijker als die opdrachtgever zich goed oriënteert op de mogelijkheden die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in zich heeft. Daarbij zijn we het met Dercksen eens dat de tripartisering de nodige dynamiek heeft gebracht, in vergelijking met de oude dienst die onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van het parlement opereerde.

De progressie in het realiseren van de opdracht van Arbeidsvoorziening is fors: het lukt steeds beter bij te dragen aan een doelmatiger werking van de arbeidsmarkt. Toch heeft Arbeidsvoorziening nog een weg te gaan. De bijdrage aan een rechtvaardiger wer-

king van de arbeidsmarkt moet en kan nog omhoog. Met name in het midden- en kleinbedrijf is ruimte voor een meer aanbodgerichte aanpak. In Arnhem/Oost-Gelderland noemen wij dat 'prioritaire bemiddeling'. Daarbij proberen we om werkzoekenden, die op grond van achtergrondkenmerken relatief kansarm zijn, maar door activiteiten van Arbeidsvoorziening zich hebben gekwalificeerd, met voorrang te bemiddelen. Met voorrang betekent ook dat we – met inmiddels gebleken succes – proberen bestaande vooroordelen te doorbreken. Daarvoor is wel nodig dat de arbeidsbureaus beschouwd worden als een deskundig en betrouwbaar intermediair, waarvoor onder meer een goede positie op de bemiddelingsmarkt nodig is³.

Onze oproep is dus: houdt Arbeidsvoorziening kritisch bij de les. Rijdt Arbeidsvoorziening op het bit van de tweeledige doelstelling, maar heb daarbij oog voor de voortgang tot dusver en voor de onderliggende problematiek en de in deze gemaakte politiek/maatschappelijke keuzen. Wij zijn natuurlijk slechts uitvoerders, geen wetenschappers of bestuurders en we hebben al helemaal het CPB niet ingeschakeld om ons scenario door te laten rekenen. Maar wij denken wel dat ons scenario goede mogelijkheden biedt aan de bestuurspartijen van de tripartite Arbeidsvoorziening om, gesteund door een optimaal werkende uitvoeringsorganisatie, toe te groeien van behartigers van specifieke, al dan niet politiek gekleurde, deelbelangen naar vertegenwoordigers van het algemene belang: een beter werkende arbeidsmarkt (dus: doelmatiger en rechtvaardiger).

Samenvatting

In ons betoog hebben wij gereageerd op de door Dercksen gemaakte keuze uit het ons inziens te beperkte aantal van drie scenario's. Op de eerste plaats heeft hij er te weinig oog voor gehad dat er, ten opzichte van de situatie van voor de tripartisering, in het huidige bestuursmodel van Arbeidsvoorziening al sprake is van 'minder overheid en meer markt'. Dat nieuwe bestuursmodel moet nog steviger zijnplaats vinden en dat vergt óók de coöperatie van de overheid.

Dercksen heeft ons inziens voorts veel te weinig rekening gehouden met de recente en te verwachten ont-

wikkelingen op de arbeidsmarkt, die het meer dan ooit noodzakelijk maken dat er een publieke intermediair op de arbeidsmarkt is, die geen (uitsluitend) commercieel belang heeft bij zijn basisdienstverlening. Langs drie lijnen werkt dat betekenisvol uit.

Ten eerste biedt het een goede garantie op een *onafhankelijk* informant op de arbeidsmarkt, die met kennis van de algemene arbeidsmarktontwikkelingen werkbiedenden en werkzoekenden kan adviseren omtrent het meest succesrijke arbeidsmarktgedrag. Ten tweede draagt het er aan bij dat óók de minst kansrijken op de arbeidsmarkt, zowel werkzoekenden als werkbiedenden, gebruik kunnen maken van de dienstverlening van Arbeidsvoorziening. Ten derde wordt vermeden dat het aanbod van dienstverleners op de arbeidsmarkt te zeer versnipperd, zonder dat het feitelijk leidt tot grote verschillen in prijs, kwaliteit of levertijd. Die markt wordt dan alleen maar ondoorzichtiger en dan wordt niet de feitelijke dienstverlening maar 'het verkooppraatje' het onderscheidend criterium. Ten slotte stellen wij dat het gekoppeld houden van de rechtvaardigheidsopdracht en de doelmatigheidsopdracht uiteindelijk efficiënter en effectiever is, dan een eenzijdige inzet op een van beide doelstellingen. Efficiënter en effectiever op het micro-niveau, waar het gaat om individuele bemiddelingen, maar evenzeer op het mesoniveau (waar categorale en sectorale initiatieven hun waarde krijgen). Ook het in balans houden van de beide doelstellingen op het macroniveau is op de lange termijn het meest lonend. Vermeden wordt een eenzijdige inzet op een doelmatige werking van de arbeidsmarkt, die in zijn maatschappelijke consequenties niet vol te houden is. Vermeden wordt evenzeer een eenzijdige inzet op een rechtvaardige werking van de arbeidsmarkt, die schipbreuk leidt op zijn financiële consequenties: de ontwikkelingen in Zweden laten zien wat de effecten van een dergelijk beleid kunnen zijn.

Paulus Smit Arno Cuppen

De auteurs zijn lid van de regionale directie van Arbeidsvoorziening Arnhem/Oost-Gelderland.

3. Research voor Beleid, *Hoe zoeken werkzoekenden in Arnhem/Oost-Gelderland*, rapportage 1993, Leiden, 1994.