

Vreemde ogen dwingen?

Het OESO-rapport over de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt is op veel plaatsen recht voor zijn raap (rigiditeiten) en legt andere accenten dan in Nederland gebruikelijk is (reïntegratie naar regulier werk).

Dit najaar heeft de OESO een rapport opgesteld over de Nederlandse arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid¹. Het is de eerste van een reeks. Ieder jaar komt een ander OESO-land aan bod. Ten behoeve van dit rapport bracht een delegatie van het secretariaat van de OESO in juni jl. een bezoek aan Nederland. De resulterende rapportage biedt, verspreid over tien hoofdstukken, een gedegen, evenwichtig en rijk overzicht van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het rapport bevat geen aanbevelingen. Wel zijn verschillende constatering en conclusies van dien aard dat de goede verstaander ze niet mis kan verstaan.

In deze bespreking presenteer ik eerst een aantal rake OESO-opmerkingen en typering. Vervolgens ga ik wat uitgebreider in op het arbeidsmarktbeleid, arbeidsmarkt-instituten, waaronder de Arbeidsvoorziening, en de scholingsmarkt. Ten slotte volgen de OESO-conclusies alsmede enkele thema's die ik in het rapport heb gemist.

Typering van de arbeidsmarkt

Arbeidsparticipatie

Nederland kent reeds vele jaren een relatief lage arbeidsparticipatie in arbeidsjaren. Volgens de rapporteurs kwam dit in het verleden vooral door een lage arbeidsdeelname van vrouwen, meer recent door een dalende participatie van ouderen en door de omvang van deeltijdarbeid. Wat de arbeidsdeelname van vrouwen betreft is de verandering minder groot dan het lijkt. Het zijn immers grotendeels vrouwen die in deeltijd werken, hoewel Nederlandse mannen meer dan in andere OESO-landen deeltijdwerken hebben (16% in 1990).

Met Frankrijk heeft Nederland momenteel binnen de OESO de laagste arbeidsdeelname van oudere man-

nen. Dit komt door de zeer hoge participatie van oudere mannen in arbeidsongeschiktheids- en vut-regelingen (respectievelijk 40% en 33% van de 60-64-jarige mannen in 1989).

Gemeten in personen is de arbeidsparticipatie van vrouwen nu op het gemiddelde van de EG-landen, maar nog wel lager dan in de omliggende landen. Het arbeidsvolume van vrouwen is evenwel nog steeds een stuk lager dan het EG-gemiddelde.

Groei werkgelegenheid

Opmerkelijk is de groei van de werkgelegenheid gedurende de jaren tachtig. Van 1983-'90 nam de werkgelegenheid in personen gemiddeld met 2% per jaar toe (het corresponderende cijfer voor de OESO als geheel is 1,5%). In arbeidsjaren bedroeg de groei van de werkgelegenheid gemiddeld 1,4% per jaar in deze periode. De in de jaren tachtig betrachtede loonmatiging was een noodzakelijke voorwaarde voor deze groei. De groei van de werkgelegenheid vertaalde zich maar gedeeltelijk in een vermindering van de werkloosheid, omdat de arbeidsdeelname van vrouwen sterk steeg.

Onvervulbare vacatures

De OESO-rapporteurs merken op dat vacature-enquêtes het inzicht staven dat de Nederlandse werkloosheid niet alleen voortvloeit uit een tekort aan banen. Er zijn de laatste jaren juist veel banen beschikbaar, maar de werklozen zijn enerzijds niet gekwalificeerd voor de beter betaalde banen en anderzijds (vaak) niet bereid de laagbetaalde banen te accepteren. Klaarblijkelijk zijn er onvoldoende financiële prikkels. De rapporteurs laten zich niet uit over de vraag of deze te bieden zijn via het scheppen van een grotere afstand tussen lonen en uitkeringen (bij voorbeeld door een hoger ar-

beidskostenforfait, zoals minister De Vries voorstaat), of via substantiële sancties in geval werklozen passende arbeid, passende scholing of passende werkervaring weigeren (zoals vanuit de WRR is bepleit).

Omvang werkloosheid

Wat de omvang van de werkloosheid betreft wijzen de rapporteurs erop dat het huidige begrip officiële werkloosheid tot geflatteerde uitkomsten leidt in vergelijking met andere landen. Dit komt onder meer doordat werklozen die een of enkele uren per week betaald werk verrichten niet worden meegeteld voor het officiële werkloosheidscijfer. Verder hoeven werklozen van 57,5 jaar en ouder zich niet bij een arbeidsbureau in te schrijven en tellen dan ook niet mee voor het werkloosheidscijfer.

Rigiditeiten

Nederland is met Frankrijk misschien het enige OESO-land dat zowel een wettelijk minimumloon als een algemeen-verbindendverklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten kent. Deze combinatie veroorzaakt onnodige rigiditeiten op de arbeidsmarkt, aldus het rapport.

Verder wijst de OESO op het gecompliceerde ontslagrecht. Het ontslaan van slecht functionerende individuen is erg moeilijk aangezien werkgevers daarvoor eerst toestemming moeten hebben van de directeur van het arbeidsbureau.

Deze nogal rigide ontslagbescherming vindt zijn uitlaatklep in een vergeleken met andere landen omvangrijke 'tweede arbeidsmarkt'; een groot aantal werknemers werkt op tijdelijke aanstelling of op uitzendbasis. De restricties op de arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur begunstigen op hun beurt eveneens de uitzendmarkt. Vast werk is hierdoor niet alleen vaster, maar ook schaarser dan in andere OESO-landen.

Instellingen

Nederland kent verder een opmerkelijk groot aantal instellingen op het terrein van de arbeidsmarkt. In combinatie met de overlegeconomie is samenwerking hierdoor zowel ge-

1. OESO, Employment, Labour and Social Affairs Committee, *The Dutch labour market*, Parijs, 1992.

woonte als noodzaak, aldus de rapporteurs. De tripartiete arbeidsvoorzieningsorganisatie vinden zij ten slotte buitengewoon en in ieder geval uniek. Nergens in de OESO zijn de bevoegdheden over de arbeidsbureaus zo vergaand gedelegeerd aan tripartite besturen op centraal en regionaal niveau (respectievelijk aan het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening en de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening).

Opmerkelijk beleid

Overproductie van beleid

De OESO wijst op de ondermaatse aandacht voor de praktische kanten van het sociale beleid. Onder verwijzing naar het *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* van het SCP spreken zij van de drang tot een continue productie van beleid. Politici en sociale partners wachten de implementatie niet af voor zij met nieuwe, soortgelijke initiatieven komen.

De tripartiete Arbeidsvoorziening biedt naar de mening van de OESO een kans om de overproductie van beleid op het terrein van het actieve arbeidsmarktbeleid in te dammen (zie hieronder).

Reïntegratie

De OESO merkt verder op dat Nederland zo weinig aandacht besteedt aan het reïntegreren van ontvangers van een uitkering in een reguliere baan. Nederland kent weliswaar enkele reïntegratie- en scholingscentra, evenals enkele arbeidsmarktprogramma's via de Gemeentelijke Medische Diensten. Deze voorzieningen zijn echter niet alleen gering in vergelijking tot andere landen, maar vooral ook in relatie tot de omvangrijke collectieve uitgaven aan passief arbeidsmarktbeleid (uitkeringen) en Sociale-werkvoorziening.

De OESO geeft geen oordeel over de omvang van het additionele werk voor werklozen en gehandicapten. Enerzijds is additioneel werk beter dan inactiviteit. Anderzijds kan het op grote schaal creëren van additioneel werk leiden tot een ongelukkige concentratie van financieel en menselijk kapitaal in activiteiten waarvoor de marktwaarde geen motief is, aldus het rapport.

Kwaliteit WAO-keuringen

De belangrijkste ommissie in het voorgenomen beleid ten aanzien van de arbeidsongeschiktheid is volgens de

OESO een poging om de kwaliteit van de medische keuringen te verbeteren. Dit valt te betreuren, aldus het rapport, omdat een objectieve keuring het verstrekken van genereuze uitkeringen in beginsel mogelijk maakt. Een strikte beoordeling vermijdt het probleem van verstoringen op de arbeidsmarkt en het uit de hand lopen van de kosten.

De Arbeidsvoorziening

De OESO wijst op een verbeterend imago van de Arbeidsvoorziening, dank zij de grotere functionele en regionale slagvaardigheid die door de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet mogelijk is gemaakt. De tripartisering van het bestuur de Arbeidsvoorziening in 1990 was volgens de OESO "een moedige stap". Als goede kans van deze functionele decentralisatie beschouwt zij dat de sociale partners tot elkaar veroordeeld zijn. Dit biedt de mogelijkheid dat de Arbeidsvoorziening over nieuwe beleidsmogelijkheden kan gaan beschikken met betrekking tot de arbeidsbemiddeling, het bestrijden van werkloosheid en andere verstoringen van de arbeidsmarkt.

Mijns insziens zijn er nog weinig indicaties dat de sociale partners zulke kansen reeds werkelijk benutten. Werkgelegenheidsafspraken in cao's vormen een moeizaam onderwerp. Bovendien duidt het geringe aantal scholings- en werkervaringsplaatsen in de marktsector er ook niet op dat het bedrijfsleven zich door de tripartisering in sterker mate dan voorheen verantwoordelijk is gaan voelen voor de reïntegratie van langdurig werklozen.

Twee taken van de Arbeidsvoorziening, die niet onder de tripartiete verantwoordelijkheid vallen, frustreren de hoge verwachtingen van de nieuwe tripartiete organisatie, aldus de rapporteurs. Allereerst is dit de rol van de regionale arbeidsbureaus (RBA's) bij de ontslagverlening; zoals gezegd stellen werkgevers deze service niet op prijs. Ten tweede de samenwerking met uitkeringsinstanties gericht op het controleren van de inspanningen van werklozen om een baan te vinden; verschillende RBA's zien deze controletaak niet zitten. De rapporteurs beschouwen dit als het ontlopen van verantwoordelijkheden, wat het bestaansrecht van de tripartisering kan ondermijnen.

Concurrentie instellingen

In veel OESO-landen zijn arbeidsbemiddeling, werkloosheidsuitkering en arbeidsmarktprogramma's taken van eenzelfde instelling. Daarentegen zijn in Nederland de Arbeidsvoorziening (die arbeidsbemiddeling tot taak heeft) en de uitkeringsorganisaties (19 bedrijfsverenigingen en 647 sociale diensten) verschillende instellingen. Hiernaast zijn nog vele andere instellingen, vaak onder een gemeentelijke paraplu, met arbeidsmarktprogramma's in de weer. Deze structuur geeft coördinatie- en samenwerkingsproblemen. Voorbeelden hiervan zijn:

- tegenstrijdige signalen aan werklozen. Zo keuren bedrijfsverenigingen circa 10% van de door arbeidsbureaus geadviseerde scholing af en staan zij scholing van langer dan een jaar normaal gesproken niet toe;
- het beoordelen van de inspanningen van werkloze uitkeringsgerechtigden valt vaak tussen de wal van het RBA en het schip van de sociale diensten.
- het aanbieden van concurrerende arbeidsmarktprogramma's door RBA's en gemeentelijke instellingen;

Aan het laatste punt besteedt de OESO geen aandacht, en daarmee ook niet aan de voor- en nadelen van een volledige integratie van arbeidsbemiddeling en arbeidsmarktprogramma's. Wel gaat zij in op de voor- en nadelen van een integratie van arbeidsbemiddeling/arbeidsvoorziening en uitkeringsverstrekking. Dit zou verschillende van de eerder genoemde coördinatie en samenwerkingsproblemen oplossen. Daartegenover staat dat er ook voordelen zijn aan de bestaande scheiding. De budgetten voor de Arbeidsvoorziening zijn waarschijnlijk veiliger in tijden van economische recessie indien zij geen onderdeel uitmaken van de rekening van de uitkeringsinstanties. Bovendien zou een nieuwe reorganisatie de voortgang van het actieve arbeidsmarktbeleid weer voor jaren frustreren.

Beperkte scholingsmarkt

Ten aanzien van de verwijzing van werklozen naar scholing merkt de OESO op dat er een vooringenomenheid is ten gunste van de eigen scho-

lingsinstellingen van de Arbeidsvoorziening: de Centra voor Vakopleiding (CV), de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening (CBB) en de 'Vrouwenvak-scholen (VVS). Het 'marktaandeel' van scholen die contractonderwijs aanbieden en van particuliere opleidingsinstituten is hierdoor kleiner dan het zou kunnen zijn. Bovendien werkt de tucht van de markt minder dan mogelijk zou zijn in geval van verzelfstandigde CV, CBB en VVS. Nederland kent, anders gezegd, een imperfecte scholingsmarkt.

De OESO doet hier wat vergoelijkend over. Het huidige systeem biedt de RBA's een permanente invloed over de aangeboden cursussen, zo stelt de rapport.

Zelf zie ik niet goed in waarom deze greep er niet zou zijn indien de RBA's uitsluitend als vragende partij op de scholingsmarkt zouden opereren. Om wat voor redenen zouden verzelfstandigde scholingsinstituten geen koopkrachtige vraag beantwoorden?

OESO-conclusies

In vogelvlucht zijn de belangrijkste conclusies van de OESO over de Nederlandse arbeidsmarkt en het betreffende beleid de volgende:

- de rapporteurs kunnen zich "niet aan de indruk onttrekken" dat er een samenhang is tussen de lage arbeidsdeelname en de hoge arbeidsproductiviteit per uur. Zij zoeken de verklaring in de massaliteit waarin oudere werknemers vervroegd uitreden (via WAO, vut en WW);
- gelet op de geringe jeugdwerkloosheid is het argument dat ouderen moeten plaats maken voor jongeren niet langer van toepassing.
- met betrekking tot de uitvoering van de werknemersverzekeringen wijzen de rapporteurs erop dat vanwege de onafhankelijke positie van de bedrijfsverenigingen de overheid geen greep heeft op de interpretatie van wettelijke regels. Een zelfstandige uitvoeringsorganisatie kan de intentie van de wetgeving ondermijnen en de rapporteurs zijn van mening dat dit in het geval van de WAO ook is gebeurd. Het systeem van arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft een grote verborgen werkloosheid veroorzaakt;

- de arbeidsmarktprogramma's vormen een "rijk menu met te weinig nadruk op reïntegratie";
- op het punt van de werkloosheidsbestrijding kan de veelheid aan instellingen (bedrijfsverenigingen, sociale diensten, arbeidsbureaus e.a.) inefficiënties veroorzaken;
- het vaderlandse minimumloon en de koppeling ervan aan het sociaal minimum, veroorzaken twee problemen. Het minimumloon kost vanwege de hoogte ervan banen en de prikkel voor werklozen om laagbetaald werk te accepteren is bovendien gering;
- het achterwege blijven van sancties in de ABW bij het niet aanvaarden van passende arbeid of scholing "brengt het systeem als geheel in gevaar en daarmee de bereikte hoge welvaart";
- op het punt van de scholing van werklozen bestaat er een voorin-genomenheid ten gunste van de eigen scholingsinstituten van de Arbeidsvoorziening.

Niet gezien

Opmerkelijk is datgene waar het rapport niet of nauwelijks aandacht aan besteed. Allereerst is dat de scholing van werkenden. Gegeven een verouderende beroepsbevolking, het proces van kennisintensivering van de productie en de toenemende internationale economische- en beleidsconcurrentie is dit een zaak van groot belang in het kader van de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid. Een rapport had op dit punt mogelijk nieuwe gezichtspunten kunnen brengen.

Een ander punt waar geen aandacht aan is besteed is de aansluiting van onderwijs en arbeid. Dit is opmerkelijk gegeven het nieuwe beleid dat zich aftekent in het voetspoor van de Adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt (commissie-Rauwenhoff). Het gaat hierbij om samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs met betrekking tot de inhoud van het beroepsonderwijs, de discussie over dualisering van het beroepsonderwijs, het beleidsvoornemen om volwassenen een startkwalificatie te bieden en de grotere zelfstandigheid voor scholen.

Een laatste punt dat mist is de leeftijdsdiscriminatie binnen de beroepsbevolking. In het algemeen gaat het hier om de (discutabele) notie dat veel ouderen geen productieve bij-

drage kunnen of hoeven te leveren. Deze notie is neergeslagen in tal van regelingen, de vut voorop. Een ander voorbeeld is dat werkloze uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder zich niet bij een arbeidsbureau hoeven in te schrijven. Een derde voorbeeld is dat bij collectieve ontslagen werknemers van 55 jaar en ouder eerder in aanmerking kunnen komen. Dit laatste komt vaak voor als er voldoende middelen zijn voor flankerend beleid. Wat er dan gebeurt is dat een belangrijk deel van de kosten (WW-uitkeringen) op de gemeenschap worden afgewenteld. Per 1 april 1993 zal deze ouderenrichtlijn overigens verdwijnen. Tegen de achtergrond van de lage arbeidsparticipatie van ouderen en de wenselijkheid van een hogere arbeidsparticipatie is leeftijdsdiscriminatie een zaak die meer aandacht verdient.

Waardering

Een rapport kan niet overal op ingaan. De balans opmakend meen ik dat het rapport niet alleen een goed beeld geeft van wat er op arbeidsmarktgebied gaande is, maar ook laat zien dat Nederland op verschillende punten de weg naar een hogere arbeidsparticipatie is ingeslagen: arbeidsdeelname van vrouwen, activerend arbeidsmarktbeleid en een preventief arbeidsongeschiktheidsbeleid.

Er zijn ook nog (vrijwel) onbetreden paden. De OESO wijst op het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van ouderen, een minder vrijblijvend arbeidsmarktbeleid (sancties als sluitstuk), de hoogte van het minimumloon, een slagvaardiger uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid, een strengere WAO-keuring en de reïntegratie van ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het valt te hopen dat de stelregel 'vreemde ogen dwingen' hier opgeld zal doen. Ook dan is de route naar een hoge(re) arbeidsparticipatie nog lang.

W.J. Dercksen

De auteur is hoogleraar sociaal-economisch beleid te Utrecht, en stafid van de WRR.