

Erflater: De dans van arbeidsmarkt en -beleid

**LEEN
HOFFMAN**

Bekleedde van 1980 tot 2006 diverse beleids- en managementfuncties bij Arbeidsvoorziening en de Raad voor Werk en Inkomen, en is tevens voormalig hoofdredacteur van ESB

Het doel en daardoor ook de organisatie van het arbeidsmarktbeleid zijn de afgelopen decennia behoorlijk gewijzigd. Thans heeft het beperken van een beroep op de werkloosheidsuitkeringen de prioriteit. In de tweede helft van de twintigste eeuw was arbeidsmarktbeleid echter een combinatie van arbeidsvoorzieningsbeleid (voornamelijk het afstemmen van het arbeidsaanbod op de vraag ernaar) en werkgelegenheidsbeleid (het creëren van arbeidsplaatsen). Een korte geschiedschrijving leert wat hiermee aan arbeidsmarktbeleid ter ziele ging. Voor beleidsmakers en -uitvoerders is het nuttig om lering te trekken uit die geschiedenis.

Opstaan

Na de Tweede Wereldoorlog speelde het arbeidsmarktbeleid een belangrijke rol bij de wederopbouw. Daarbij werd er gebruikgemaakt van het arbeidsvoorzieningsapparaat dat tijdens de oorlog was opgebouwd. Dit apparaat, het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (Arbvo), werd onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en beschikte over een groot netwerk van publieke arbeidsbureaus en diensten voor aanvullende werkgelegenheid. Er werd nauw samengewerkt met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) om het tekort aan kapitaal en arbeidskrachten weg te werken. Voor het laatste werden er Centra voor Vakopleiding van Volwassenen opgericht en werden er arbeidskrachten geworven; aanvankelijk Spanjaarden en Italianen (begin jaren zestig), later Turken en Marokkanen (jaren zestig en zeventig). Er bestond een geloof in de maakbaarheid van de samenleving via een actieve overheid.

Toen de wederopbouw voltooid was en Nederland vanaf de jaren zeventig weer te kampen kreeg met conjunctuurschommelingen, persisteerde dit geloof. EZ kende zowel een regionaal beleid om zwakke regio's te versterken als een sectorbeleid, waaronder de steun viel aan bedrijven die in financiële nood verkeerden. Arbvo ondersteunde dit. Veel nog levensvatbare bedrijven werden met succes geholpen – denk aan DSM, Hoogovens, Daf, Nedcar, Nedstaal, Vredesteijn, Van Gelder Papier, Avébé, Philips en Warenhuis De Bijenkorf. Er werden saneringsplannen opgesteld voor de sectoren mijnbouw, textiel en schoenen. Na het RSV-debacle sneuvelde de steun aan bedrijven.

Tijdens het kabinet-Den Uyl (1972–1977) publiceerde minister Lubbers van EZ zijn industriënota's. Het kabinet-Van Agt I (1977–1982) voerde in 1978 de Wet Selectieve Investeringsregeling (SIR) en de Wet Investeringsrekening (WIR) in. Beide wetten werden interdepartementaal beheerd (onder meer weer door EZ en Arbvo). Ze waren gericht op het selectief stimuleren van het sectorbeleid. De SIR werd in 1982 ingetrokken en de WIR in 1988. Een voor de werkgelegenheid belangrijk onderdeel van de WIR, de arbeidstoelag, werd nooit ingevoerd.

Eind jaren zeventig was er sprake van een stagnerende economie met zowel werkloosheid als inflatie. De kabinetten-Van Agt I en Lubbers (1982–1994) gingen over tot forse bezuinigingen. Het geloof in de maakbaarheid begon te tanen, maar was niet verdwenen. In 1982 sloten sociale partners in de Stichting van de Arbeid het zogenaamde Akkoord van Wassenaar, waarin in ruil voor arbeidstijdverkorting loonmatiging werd overeengekomen. SZ was daarbij op afstand betrokken, en later werden er voorstellen uitgewerkt om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Een jaar eerder was het kabinet-Van Agt II (1981–1982) aangetreden met als speerpunt werkgelegenheid. Vandaar dat het Ministerie van SZ – dat door toedoen van zijn minister Den Uyl, vanaf dat moment Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heet – in 1982 het Werkgelegenheidsplan publiceerde.

Dit plan was ambitieus, maar bestond uit traditionele instrumenten als loonkosten- en scholingssubsidies, en ging uit van een stevige relatie tussen economisch, arbeidsvoorzienings- en beroepsonderwijsbeleid. Speciale aandacht kreeg de jeugdwerkloosheid en het gebruik van sociale uitkeringen om werkloosheid te bestrijden, zoals werken met behoud van uitkering en gebruik van uitkeringsgelden om banen te creëren (terugploegen van uitkeringen). Den Uyl was geen voorstander van het eerste, vanwege de concurrentievervalsing en verdringing van arbeid, maar wilde wel ruimte scheppen voor het terugploegen. Hij kreeg echter onvoldoende financiële middelen om zijn plan uit te voeren, trad af en binnen een jaar viel Van Agt II.

Dat betekende overigens niet het einde van het Werkgelegenheidsplan. Den Uyls opvolger De Koning wist er goed gebruik van te maken en ging over tot het terugploegen van uitkeringen in de bouwsector. Daarbij ontbeerde hij de Dienst voor Aanvullende Civiel-technische Werken, die nota bene door Den Uyl was opgeheven omdat deze

dienst vaak werd ingezet om bezuinigingen in overheids-investeringen te compenseren.

Veranderen

In de jaren negentig werden er grote veranderingen in de organisatie van het arbeidsmarktbeleid doorgevoerd. De band tussen het arbeidsvoorzieningsbeleid en het economisch beleid werd geheel losgelaten. Arbvo werd in 1991 een zelfstandig bestuursorgaan met een tripartiet bestuur, bestaande uit overheid, werkgevers en werknemers, het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) met daaronder tripartiete Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA), op advies van de SER in 1985. De nieuwe constructie bleek geen succes.

Er was geen sprake van integratie van het arbeidsmarktbeleid met het sociale-zekerheidsbeleid. Daarnaast werd scholing voor werkzoekenden niet in de Arbeidsvoorzieningswet geregeld. Daardoor traden vaak spanningen op met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voorts werd het CBA, bij de start van het kabinet Kok I in 1994, gedwongen om opgelegde bezuinigingen te compenseren met gelden van het Europees Sociaal Fonds. Dit was strijdig met de geldende regels en heeft tot vele organisatorische en politieke problemen geleid.

Verdwijnen

De Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) maakte in 2002 een eind aan deze gebreken. CBA en RBA's werden opgeheven. Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) werd verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddelingstaken. De re-integratietaken om moeilijk plaatsbare werkzoekenden aan een baan te helpen, werden al eerder ondergebracht in een geprivatiseerd re-integratiebedrijf (KLIQ). De centra vakopleiding kregen een centrale leiding: Stichting Centrum Vakopleiding. KLIQ ging in 2005 failliet. Het kon de concurrentie op de – publiek gefinancierde – re-integratiemarkt niet aan. Met het Centrum Vakopleiding ging het niet veel beter. In 2001 besloot minister Vermeend van SZW tot opheffing en onderbrenging bij de Regionale Opleidingen Centra (ROC's) in 2003, waarna het een langzame dood stierf.

Door SWI fuseerde ook het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) met de uitvoeringsinstellingen (voorheen de bedrijfsverenigingen) tot het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). UWV en CWI werden in elkaars nabijheid gepositioneerd om de samenwerking te bevorderen. In 2007 besloot minister Donner van SZW tot fusie van UWV en CWI. Dit had verstrekkende gevolgen voor het arbeidsmarktbeleid. De consequentie daarvan was dat het arbeidsmarktbeleid weliswaar nog als doel het bemiddelen van werkzoekenden naar werk hield, maar dat de realisatie daarvan ondergeschikt werd aan het socialezekerheidsbeleid. Taakstellingen om moeilijk plaatsbare werkzoekenden aan werk te helpen, verdwenen. Deze taak werd gedecentraliseerd naar gemeenten, die al vanaf 1996 met de Wet werk en bijstand en in 2015 met de Participatiewet veel arbeidsmarkt taken kregen. Zowel bij CWI als gemeenten was schadelastbeperking het doel. Daardoor werden niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en jongeren zonder arbeidsverleden flink benadeeld.

Met SUWI werden de contouren van het beleid opnieuw gecentraliseerd bij het Ministerie van SZW; UWV en gemeenten voerden het uit, met uitzondering van de sectorplannen waarvan de uitvoering bij het ministerie bleef. Aan de structurele betrokkenheid van sociale partners bij de ontwikkeling en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid kwam een eind. Zij stelden zich tevreden met de nieuwe Raad voor Werk en Inkomen (RWI), bestaande uit vertegenwoordigers van sociale partners en gemeenten. In 2012 werd de RWI opgeheven.

Evalueren

Het effect van de arbeidsmaatregelen op de omvang van werkgelegenheid is onmogelijk te bepalen. Deze is immers sterk afhankelijk van het landelijke financieel-economische beleid en vooral van autonome marktontwikkelingen. Loonkostensubsidie en onderwijs gelden algemeen als bevorderlijk voor de positie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Als de werkgelegenheid niet toeneemt, hebben de arbeidsmarktmaatregelen als effect dat werkzoekenden die eraan deelnemen een sterkere positie krijgen in de rij van wachtenden op een arbeidsplaats. Vooral de afgelopen jaren is daarvan sprake.

Er zijn uiteraard evaluatie-onderzoeken uitgevoerd. Daarin is echter vooral nagegaan of en in hoeverre de beoogde doelstellingen werden gerealiseerd en niet zozeer wat arbeidsmarkteffecten op zichzelf waren. Het CBA liet bijvoorbeeld een vergelijkend onderzoek uitvoeren naar scholingsinstellingen en middelbaar beroepsonderwijs. De centra vakopleiding bleken het meest effectief (De Koning, 1993). Desondanks besloot minister Vermeend tot opheffing. In 1995 evalueerde de commissie-Van Dijk het CBA (Commissie-Van Dijk, 1995). De conclusies leidden tot een forse reorganisatie van het CBA en de voorbereiding van SUWI. Evaluatie-onderzoek van SUWI in 2006 concludeerde dat er voorshands geen grote organisatorische wijzigingen behoeften plaats te vinden (PWC, 2006). Toch besloot minister Donner tot fusie van UWV en CWI. Met andere woorden: het kabinet volgde niet altijd het voorhanden zijnde bewijs over beleidseffectiviteit – waarbij gezegd zij dat bewijs schaars was en dat door de politiek bepaalde beleidsdoelstellingen ook konden veranderen.

Sinds 1945 heeft het arbeidsmarktbeleid een ontwikkeling van vallen en opstaan doorgemaakt. De lessen uit het verleden leren dat er tijdens die ontwikkeling, beleid dat goed werkte is geschrapt en nieuw beleid met soms andere doelen, waarover onvoldoende was nagedacht of het effectief zou zijn, is ingevoerd. De vraag is terecht of daarmee de arbeidsmarkt goed is gediend. Dit onderstreept het belang van gedegen evaluatie van arbeidsmarktbeleid (ESB, 2015).

LITERATUUR

Commissie-Van Dijk (1995) *Arbeidsvoorziening in perspectief; evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*. Den Haag: Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet.

ESB (2015) *Activerende sociale zekerheid*. ESB, 100(47065).

Koning, J. de (1993) *Kosten en baten van het Centrum Vakopleiding, het CBB en Vrouwenvak-school*. Rotterdam: NEI.

PWC (2006) *SUW-evaluatie 2006*. Den Haag: Price Waterhouse Coopers.