



De spagaat van Arbeidsvoorziening

Auteur(s):

Hoffman, L.

De auteur is ex-hoofdredacteur van esb en nu werkzaam bij de Stichting Centrum Vakopleiding.

Hij bedankt W. Schouten voor zijn suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4358, pagina 348, 3 mei 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

reintegratie

Tegenstrijdige doelstellingen en beleid dat steeds achter de feiten aanliep, zorgden ervoor dat Arbeidsvoorziening mislukte. Hoe moet het beter in de toekomst?

Vorige maand rondte Koopmans zijn Rapportage Afwikkeling Arbeidsvoorziening af¹. Als je dat rapport in enkele woorden moet samenvatten, is er maar één conclusie mogelijk. Arbeidsvoorziening, die slechts tien jaar mocht bestaan, is door falend bestuur en management een faliekante mislukking geworden. Ik wil een kant van de zaak belichten die tot nu toe donker is gebleven en die mede oorzaak van de mislukking was: het Nederlandse arbeidsvoorzieningsbeleid moest tegenstrijdige doelen realiseren en hobbelde de laatste decennia voortdurend achter de feiten aan.

De spagaat

Arbeidsvoorziening bevond zich sinds het begin van haar bestaan in een spagaat. Ze moest voortdurend balanceren tussen rechtvaardigheids- en doelmatigheidsdoelstellingen. Dat wil zeggen: conform de Arbeidsvoorzieningswet enerzijds eraan meewerken dat werkzoekenden met een zwakke arbeidsmarktpositie worden bemiddeld naar een baan, en anderzijds meewerken aan het bevorderen van een doelmatige allocatie op de arbeidsmarkt door snel en adequaat vacatures te vervullen. Er is nooit een goede politieke oplossing gekomen voor het probleem van deze spagaat. De politiek heeft niet onderkend dat arbeidsvoorzieningsbeleid vooral een sociaal en geen economisch doel dient. Mijn stelling is dat het arbeidsvoorzieningsbeleid een correctie vormt op het functioneren van de arbeidsmarkt. Het differentieert en discrimineert bewust om werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een plaats op die arbeidsmarkt te geven. Het arbeidsvoorzieningsbeleid werkt dan ook niet marktconform, maar is marktcontrair. Bovendien creëert dit beleid geen banen. Het corrigeert de werking van de arbeidsmarkt door middel van een vergroting van de arbeidsmobiliteit.

Het succes van Paars?

Dat Paars die stelling, wellicht onbewust, niet heeft onderschreven en Arbeidsvoorziening geen helder doel heeft gegeven, blijkt door even achter de cijfers te kijken.

De deelnemers aan de Paarse kabinetten kloppen zich op de borst. De werkloosheid is bijna gehalveerd naar 3,75 procent. Van 1995 tot 2002 nam de participatiegraad op de arbeidsmarkt toe van 65 tot 74 procent.

Paars rekt zichzelf af op het cijfer voor de werkloze beroepsbevolking. Daardoor concentreert het beleid zich op werkzoekenden die in staat en bereid zijn tot werken. Andere werklozen hebben geen prioriteit. De tweedeling op de arbeidsmarkt is hiermee voltrokken. De positieve ontwikkeling in de cijfers zie je niet in het aantal arbeidsongeschiktheidsregelingen, waarin veel verborgen werklozen zitten. Het aantal uitkeringsjaren daarvan nam van 1995 tot 2002 toe van 752.000 tot 828.000. Alle werkgelegenheidssuccessen van Paars ten spijt, heeft Paars het probleem van de inactiviteit en daarmee van de werkloosheid niet opgelost. Dit blijkt ook uit het hoge cijfer voor het aantal uitkeringsjaren voor werkloosheid en bijstand. Dat nam weliswaar sterk af, van 904.000 tot 585.000, maar is nog steeds erg hoog. Het laatste cijfer stemt qua omvang overeen met het aantal niet-werkende werkzoekenden dat bij de Centra voor Werk en Inkomens is ingeschreven².

Naijlend arbeidsvoorzieningsbeleid

De dubbele doelstelling van Arbeidsvoorziening was niet de enige oorzaak van het falen. De arbeidsvoorzieningsorganisatie werd de afgelopen jaren voortdurend gekenmerkt door het niet snel en adequaat reageren op actuele arbeidsmarktsituaties³. Oorzaken daarvan lagen in de lange tijd van voorbereiding als gevolg van een stroperige bureaucratie, in het steven naar consensus (eerst binnen en tussen de ministeries, later ook met en tussen sociale partners) en in het niet goed afronden van ingezet beleid. Dat alles ging vaak gepaard met een gebrek aan beleidsmatig inzicht.

In 1980 verzocht minister van Sociale Zaken Albeda de ser advies uit te brengen over het arbeidsvoorzieningsbeleid. Pas in 1985 adviseerde de ser Arbeidsvoorziening onder de verantwoordelijkheid te brengen van sociale partners en overheid. Toch duurde het nog door gebrek aan politieke consensus tot 1991 voor de nieuwe arbeidsvoorzieningswet van kracht werd.

Twee belangrijke onderwerpen die zich in de jaren tachtig aandienen, kregen door die vertraging geen aandacht in de Arbeidsvoorzieningswet: afstemming met sociale zekerheid en met onderwijsinstellingen. De afstemming met sociale zekerheid werd mondjesmaat en experimenteel in de jaren negentig uitgeprobeerd. Een optimale afstemming tussen het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid, had gelijk met de invoering van de arbeidsvoorzieningswet moeten worden geregeld.

Samenwerking en afstemming met onderwijs is altijd moeizaam geweest. De oorzaak daarvan lag in de complementariteit van het scholingsbeleid van Arbeidsvoorziening. Zij zag voor zichzelf terecht alleen een rol weggelegd bij het scholingsbeleid indien het reguliere onderwijs en de werkgevers geen kans zagen voor werklozen adequate scholing te verzorgen.

Vanwege de hoge werkloosheid begin jaren negentig gaf Arbeidsvoorziening prioriteit aan het bemiddelen van werklozen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Door hen te plaatsen, hoopte ze in de slipstream daarvan ook werklozen met een grote afstand te bemiddelen. Door goede contacten met werkgevers zouden deze laatsten eerder bereid zijn ook werklozen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt op te nemen. Alhoewel de politiek deze aanpak formeel niet onderschreef (de arbeidsbureaus zouden zich daarmee te gemakkelijk van hun taak kwijten, was de kritiek), werkte de politiek wel mee aan de afbouw van instituten die in het bijzonder geschikt waren voor het helpen van de zeer zwakke werklozen. Gemeenten moesten hun Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (cbb) afstoten, verzelfstandigen of overdragen aan Arbeidsvoorziening. Nuttige voorzieningen als Vormingscentra werden opgedoekt en de instellingen voor basiseducatie gingen op en te loor in de Regionale Opleidingscentra (roc's).

Te laat werd halverwege de jaren negentig de discussie gestart over de samenhang tussen de uitvoering van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid. Het resultaat suwi (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) werd per 2002 tot wet verheven. Het was de oplossing voor de werkloosheidsproblematiek van eind jaren tachtig. Toen was de werkloosheid hoog en lag het voor de hand de arbeidsbemiddeling te starten bij de werklozen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

De markt kan het niet alleen

Thans is de werkloosheid laag en is er een geïntegreerd arbeidsmarktbeleid nodig dat prioriteit geeft aan werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dan moet je je overigens concentreren op alle werkzoekenden met een uitkering en niet alleen op de geregistreerde werklozen, zoals Paars deed. Daarbij moet de nadruk liggen op maatwerk, assessment, begeleiding, oriëntatie en schakeling. De cbb's, die daarin gespecialiseerd waren, hadden dat voortreffelijk kunnen oppakken. Het Centrum Vakopleiding, dat schakelde tussen deze programma's en de arbeidsmarkt, zal hierbij in de toekomst ook geen rol meer kunnen spelen, want het gaat dit jaar over naar de Regionale Opleidingscentra. Het ministerie van szw stelt financiële middelen beschikbaar om werklozen te reïntegreren. Helaas, en onbegrijpelijk, is de voorwaarde daarbij dat deze middelen niet aangewend mogen worden voor dit soort van schakelactiviteiten.

De inactieve beroepsbevolking is veel groter dan de werkloze beroepsbevolking. Daaruit blijkt dat de marktwerking onvoldoende het werkloosheidsprobleem heeft opgelost, zoals blijkt uit de tabel. Er is nog heel veel correctie van de marktwerking op de arbeidsmarkt nodig als we de totale inactiviteit willen bestrijden. Dan moet je wel het bestaan van een dubbele arbeidsmarkt erkennen met veel werklozen die zo'n grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, dat ze heel moeilijk in het arbeidsproces zijn in te schakelen.

Het is een drogredenering dat de reïntegratiekosten van werklozen kunnen worden terugverdiend door het verminderde beroep op uitkeringen. Immers, door dit beleid ontstaan niet meer arbeidsplaatsen, maar worden de bestaande arbeidsplaatsen verdeeld over meer actieven. De werkloosheidsduur neemt daarmee af met als gevolg dat, ceteris paribus, werklozen die al lang werkloos zijn en daardoor een lage uitkering ontvangen, plaatsmaken voor werklozen met een hoge uitkering.

Er zitten meer drogredeningen in het huidige arbeidsvoorzieningsbeleid. Als dit beleid marktcontrair is, is het moeilijk en wellicht onmogelijk dat de arbeidsmarkt zichzelf corrigeert zonder publieke middelen. En als je een rotsvast geloof hebt in marktwerking had het voor de hand gelegen de basisdienstverlening van de cwi's over te laten aan bijvoorbeeld de uitzendbureaus en de moeilijke taak van arbeidsreïntegratie aan het publieke domein te laten. Bovendien blijkt uit praktijkervaring dat het effectief is beide soorten van dienstverlening aan elkaar te koppelen.

Conclusie en aanbeveling

De tripartiete Arbeidsvoorziening is geen succes gebleken. Een belangrijke oorzaak van haar falen was de spagaat met tegenstrijdige en zich voortdurend wijzigende doelen. Daarnaast gaf het arbeidsvoorzieningsbeleid steeds antwoorden op gedateerde arbeidsmarktproblemen. Hoe is dat in de toekomst te voorkomen? Een effectief arbeidsmarktbeleid begint met een goed inzicht in de arbeidsmarktproblematiek. Daarbij moet in het bijzonder gezorgd worden voor transparantie van de reïntegratiemarkt⁴. Ook is een structuur nodig waarbij de uitvoering van het beleid in grote zelfstandigheid kan opereren. De overheid zou zich daarbij moeten beperken tot beleidskaders en het creëren van randvoorwaarden.

Omdat arbeidsvoorzieningsbeleid een sociale correctie op het marktmechanisme van de arbeidsmarkt is, mag dat mechanisme nooit een doel zijn. Dat neemt niet weg dat het nuttig is optimaal gebruik te maken van marktmechanismen.

Arbeidsvoorzieningsbeleid verlangt twee soorten maatwerk: maatwerk gericht op de actuele arbeidsmarktsituatie en maatwerk gericht op de individuele werkzoekende. Omdat suwi vooral een antwoord is op de arbeidsmarktproblematiek die in de tijd van een ruime arbeidsmarkt bestond, moet bij de structurering daarvan voldoende flexibiliteit worden ingebouwd om dat maatwerk mogelijk te maken.

Tenslotte is het nuttig reeds nu arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen voor de arbeidsmarkt van 2010. Demografische ontwikkelingen zoals veroudering van de beroepsbevolking en integratie van culturen, verdere globalisering en integratie van de Europese economieën zullen ongetwijfeld andere vormen van beleid vragen dan waaraan nu wordt gewerkt

1 L. Koopmans, Rapportage afwikkeling Arbeidsvoorziening, Zoetermeer, 19 maart 2002.

2 Er moet rekening mee worden gehouden dat 'niet-willende' werkzoekenden wel tot de uitkeringstrekkers behoren, maar niet zijn ingeschreven bij het CWI.

3 De naijling deed zich ook in eerdere perioden voor. Het in de jaren zeventig gestarte project Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ans) is nooit tot een goede afronding gekomen. Het sneuvelde in de jaren tachtig door heroverwegingsoperaties van het toenmalige kabinet -Van Agt.

4 Zie ook Raad voor Werk en Inkomen, Beleidskader werk en inkomen 2002, Den Haag, 2002.