



Arbeidsvoorziening en het vliegwiel van verandering

Auteur(s):

Troost, A.

Algemeen directeur van Arbeidsvoorziening

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4201, pagina D2, 29 april 1999

Rubriek:

Dossier Zoeken is vinden

Trefwoord(en):

In het arbeidsvoorzieningsbeleid speelt de markt een steeds grotere rol. De arbeidsmarkt verandert, en de markt voor bemiddeling wordt vrij. Dit artikel schetst de achtergrond van de veranderingen in de organisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid. De toenemende marktwerking bleek haar vruchten af te werpen.

Vanaf de tweede wereldoorlog tot 1991 was het arbeidsvoorzieningsbeleid ondergebracht bij het ministerie van Sociale Zaken. Dit beleid was gericht op een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van de vraag naar en het aanbod van arbeid. Doelmatig wil zeggen, het zo snel mogelijk vervullen van vacatures met werkzoekenden die daar het best geschikt voor zijn. Rechtvaardig wil zeggen, proberen werkzoekenden met een zwakke positie op de arbeidsmarkt ook een kans op een baan te geven, eventueel met behulp van voorrangbeleid. De uitvoering van het beleid hangt nauw samen met het arbeidsvoorwaardenbeleid. Vandaar dat sociale partners een inbreng bepleitten. Ook de politiek ging dit standpunt aanhangen; het arbeidsmarktbeleid functioneert beter als de directe actoren - werkgevers- en werknemersorganisaties - zelf een deel van de verantwoordelijkheid dragen voor de problemen, en hun oplossing, van de arbeidsmarkt. Bovendien straalde het arbeidsbureau als onderdeel van de rijksoverheid te veel de ambtelijke bureaucratie uit.

Tripartiet

In 1980 vroeg het kabinet een advies aan de SER over de structuur van het arbeidsvoorzieningsbeleid. De SER deed er vijf jaar over om tot een advies te komen. Vervolgens moest het nog eens vijf jaar duren alvorens de Arbeidsvoorzieningswet 1990 door het parlement werd geloodst. Maar het resultaat van tien jaar praten en denken mocht er zijn: vanaf 1991 werd het arbeidsvoorzieningsbeleid redelijk zelfstandig uitgevoerd in 28 regio's. Deze regio's hadden elk een tripartiet bestuur (RBA) bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en van gemeenten. Boven de 28 RBA's hing een tripartiet centraal bestuur (CBA).

Na vier jaar werd de nieuwe tripartiete arbeidsvoorzieningsorganisatie geëvalueerd. Die evaluatie was zeer kritisch. De voorzitter van de evaluatiecommissie, oud-minister Van Dijk, stelde: "De arbeidsvoorzieningsorganisatie verkeert in grote moeilijkheden. De moeilijkheden gaan terug naar bestuurlijke onvolkomenheden die zich reeds manifesteerden in 1991, het eerste jaar van de organisatie in haar huidige vorm". Er zaten dus weeffouten in die wet:

» vooral op centraal niveau was er nog een te zware betrokkenheid van de rijksoverheid doordat de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs en Wetenschappen, en Economische Zaken ieder een bestuurszetel innamen;

» de bestuursleden van de sociale partners traden meer op als belangenbehartiger van hun organisaties dan als bestuurder van het 'arbeidsvoorzieningsbedrijf';

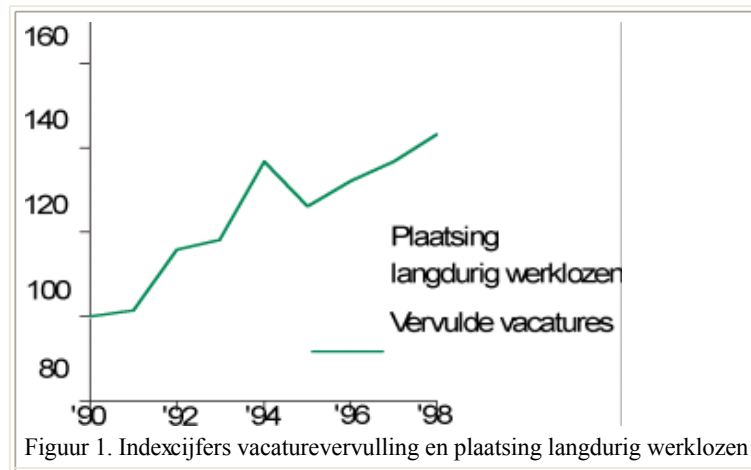
» er was een te nauwe verstrengeling tussen bestuur en uitvoering met een erg ver doorgevoerde verzelfstandiging van een te groot aantal RBA's, waardoor Arbeidsvoorziening moeilijk als één concern kon functioneren.

De evaluatiecommissie concludeerde dat het beleid, vooral voor werkzoekenden met een zwakke positie op de arbeidsmarkt, te weinig effectief was.

Toename prestaties

Ondanks de weeffouten ging het tripartiete Arbeidsvoorziening met elan aan de slag. Dat was en is te zien aan de uitstraling van de Arbeidsbureaus. Dat is ook te zien aan de prestaties. Op basis van de gedachte, dat je nooit iets voor een werkloze kunt betekenen wanneer je geen goede toegang hebt tot de werkgevers waar ze aan de slag moeten, werd stevig geïnvesteerd in goede contacten met de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Het aantal vervulde vacatures groeide. Er ontstond kritiek dat het arbeidsbureau te veel werkgeversgericht was geworden, en te weinig aandacht had voor moeilijk plaatsbare werklozen. Die kritiek was, zoals uit [figuur 1](#) blijkt, onterecht. Ondanks de stijging van de werkloosheid in de eerste helft van de jaren negentig steeg het aantal geplaatste langdurig werklozen fors, zelfs meer dan het aantal vervulde vacatures. De arbeidsbureaus zijn er dus in geslaagd, hun betere entree bij werkgevers in te zetten ten bate van langdurig werklozen. Ondanks de weeffouten in de Arbeidsvoorzieningswet 1990 en ondanks het feit dat vanaf 1991 Arbeidsvoorziening te kampen kreeg met door het rijk opgelegde bezuinigingen, blijkt dat de tripartisering gepaard ging met betere prestaties voor de werkzoekenden met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. De nauwere betrokkenheid van sociale partners, het loskomen van de rijksoverheid en het daardoor meer toegespitst kunnen zijn op de wensen en noden van de arbeidsmarkt, hebben dus

positieve resultaten bewerkstelligd.



Naar Suwi

Na de evaluatie van de commissie-Van Dijk kwam er snel een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, die in 1997 werd ingevoerd. De besturen werden op een grotere afstand gezet, en de ministeriële vertegenwoordigers verdwenen uit het centraal bestuur. Nieuw werd ook de financiële aansturing. Vanaf 1997 werd de rijksbijdrage gesplitst in een basisbudget voor de publiek toegankelijke dienstverlening en een prestatiebudget waaruit de dienstverlening voor werkzoekenden met een zwakke positie op de arbeidsmarkt werd betaald. Dit budget moest de weg openen naar de commerciële dienstverlening en moest worden gekoppeld aan de middelen die uitvoeringsinstellingen en gemeenten inzetten voor de dienstverlening aan werkzoekenden.

De voorstellen van het huidige kabinet voor een nieuwe Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi) gaan hierop door. Met de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) komt er één loket voor de intake van werkzoekenden. Het aantal administratieve handelingen moet verminderen, waardoor de effectiviteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

De CWI's werken volgens de stelregel: werk gaat boven uitkering. Blijkt dat een werkzoekende niet zonder hulp een baan zal verkrijgen, dan wordt deze doorverwezen naar een uitvoeringsinstelling (uvi) of een gemeentelijke sociale dienst. Deze dragen niet alleen zorg voor de uitkeringen, maar ook voor de reïntegratie naar de arbeidsmarkt. Daarvoor mogen ze uit hun eigen fondsen dienstverlening inkopen bij derden, de reïntegratiebedrijven. Arbeidsvoorziening zal in haar huidige vorm ophouden te bestaan. De dienstverlening aan werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt ondergebracht in een reïntegratiebedrijf, dat in concurrentie opdrachten verwerft van uvi's en gemeenten.

Deze reïntegratie van moeilijk bemiddelbaren zal altijd een beleidsmatige component houden. De arbeidsmarkt is een ingewikkeld fenomeen en mag niet worden voorgesteld als een assenstelsel met een vraag- en aanbodcurve, die elkaar kruisen bij het landelijke loonniveau. Er is een veelheid van regionale en professionele deelmarkten, sociaal-culturele factoren die vraag en aanbod beïnvloeden, een veelheid aan nieuwe contractvormen, enzovoorts. Verder neemt de snelheid toe waarmee vraag en aanbod van aard veranderen. Een goed evenwicht op de markt wordt daardoor nooit bereikt. Steeds weer maken onvolkomenheden van de markt daardoor slachtoffers, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde.

Werkgevers- en werknemersorganisaties en overheid proberen die onvolkomenheden te voorkomen en te bestrijden. Dat doen ze met afspraken, regels en wetten. Dat doen ze ook door het in stand houden van instituties die gespecialiseerd zijn in het voorkomen en bestrijden van storingen. Arbeidsvoorziening is zo'n institutie.

Conclusies

Het arbeidsvoorzieningsbeleid is sinds 1991 in de greep van een steeds sneller draaiend vliegwiel van institutionele veranderingen gekomen. De rode draad die daarin te ontdekken valt, is die van overheid via sociale partners naar markt. Met Suwi komt dit vliegwiel opnieuw in versnelling. In dit dossier wordt aandacht besteed aan de structurele veranderingen in de arbeidsmarkt. Hoe reageren actoren en instituties op de veranderingen? Hoe functioneert de bemiddelingsmarkt? Voldoet Suwi aan de randvoorwaarden voor een goed functionerende arbeidsmarkt?

ESB-Dossier: Zoeken is vinden

Inleiding

A. Troost, Arbeidsvoorziening en het vliegwiel van verandering

Trends

P. de Beer, [De arbeidsmarkt van de toekomst](#)

Theorie

J.J.M. Theeuwes, [Gezocht: luizebaan](#)

J.W.M. Mevissen, [Van arbeidsvoorziening tot arbeidsmarktintermediairs](#)

Bemiddelingsmarkt

J. de Koning, [Markt en overheid](#)

J.H.F. Junggebur, [De kracht van private partijen](#)

SUWI

W.J. Dercksen en H. van den Hende, [Werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand](#)

A.C. Glebbeek, [De onzichtbare sloot](#)

R. van der Veen, [Het trilemma van sociaal beleid](#)

A. van Bochove, [Publieke deel nieuwe structuur wordt geen blijvertje](#)

Bemiddeling

P. van Diepen, [De 'harde' kern': niet willers, niet kunners en kopschuwen](#)

E. Sol, [Bemiddelen van de kern is een harde noot om te kraken](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Ruimte voor bemiddeling](#)