33
1987

Activerend Arbeidsmarktbeleid

Rapporten
aan de Regering

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Activerend

Activerend arbeidsmarktbeleid / [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid]. – 's-Gravenhage : Staatsuitgeverij.
– (Rapporten aan de regering / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6734 : 33)
Met lit. opg.
ISBN 90-12-05761-2
SISO 318.7 UDC [351:331.5](492)
Trefw.: arbeidsmarkt : Nederland / werkloosheid : Nederland : overheidsbeleid.

ISBN 90-12-05761-2

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon (070) 614031
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
2514 JN 's-Gravenhage

Aan de Minister-President,
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Binnenhof 20
's-Gravenhage

Uw brief
Ons kenmerk 870568/WD/AV
Datum 31 december 1987

Onderwerp Rapport nr. 33,
Activerend arbeidsmarktbeleid

Hierbij zenden wij u het rapport "Activerend arbeidsmarktbeleid".

Aan dit rapport ligt de vraag ten grondslag welk arbeidsmarktbeleid nodig is om de beroepsbevolking zo goed mogelijk in het arbeidsproces in te schakelen. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de langdurige werkloosheid en de herintreding van vrouwen, het voorkomen van moeilijk vervulbare vacatures en het functioneren van het huidige arbeidsmarktbeleid.

Onder de noemer van een "activerend arbeidsmarktbeleid" worden voorstellen gedaan wat betreft het toestaan van commerciële arbeidsbemiddeling, het uitbreiden van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen, de opbouw van een stelsel van werkervaringsplaatsen en een verdergaande flexibilisering van de arbeid. Belangrijk uitgangspunt voor de voorstellen is dat van onvrijwillig werklozen een actieve heroriëntatie op de arbeidsmarkt mag worden gevraagd, waarvoor dan ook mogelijkheden moeten worden geboden. Hiernaast wordt uitgegaan van de noodzaak om de arbeidsmobiliteit te vergroten en het arbeidsmarktinstrumentarium sterk te vereenvoudigen. De voorgenomen tripartisering van de arbeidsvoorziening wordt verwelkomd, omdat voor de effectuering van het activerende arbeidsmarktbeleid nodig is dat dit door overheid en sociale partners gezamenlijk wordt gedragen.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de Raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

Prof.dr. W. Albeda

De secretaris,

W. van Drimmelen

Dr. W. van Drimmelen

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 3

1. EEN NIEUW ARBEIDSMARKTBELEID 9
1.1 Inleiding 9
1.2 Perspectieven van de Nederlandse economie 11
1.3 Twee ontwikkelingen op de arbeidsmarkt 12
1.4 De probleembeschrijving 13
1.5 Elementen van een nieuw arbeidsmarktbeleid 14

2. HET AANBOD VAN EN DE VRAAG NAAR ARBEID 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Het aanbod van arbeid 18
2.3 De vraag naar arbeid 21
2.4 Economische groei en arbeidsmarktbeleid 25

3. LANGDURIGE WERKLOOSHEID 28
3.1 De werkloosheidscijfers 28
3.2 Omvang en samenstelling van de langdurige werkloosheid 33
3.3 De arbeidsmarktpositie van een langdurig werkloze 38
3.4 De arbeidsoriëntatie van langdurig werklozen 41
3.5 Mogelijkheden ter bestrijding van de langdurige werkloosheid 43

BIJLAGE 3.1 45

4. MOEILIJK VERVULBARE VACATURES 46
4.1 Inleiding 46
4.2 Moeilijk vervulbare vacatures: definitie- en meetproblemen 46
4.3 Omvang en aard van moeilijk vervulbare vacatures 48
4.3.1 Imperfectiewerkloosheid 48
4.3.2 Aard van de vacatures 51
4.4 Achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures 55
4.4.1 Onderzoek 55
4.4.2 Wervingsfactoren 56
4.4.3 Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt 58
4.5 Reacties van werkgevers op moeilijk vervulbare vacatures 62
4.6 Mogelijkheden om het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures te voorkomen 63

5. ARBEIDSMARKTBELEID: TERUGBLIK EN ACTUEEL BELEID 65
5.1 Het arbeidsmarktbeleid in historisch perspectief 65
5.1.1 De periode 1945 tot circa 1965 66
5.1.2 De periode 1965-1972 67
5.1.3 De periode 1972-1978 67
5.1.4 De periode 1979-1986 69
5.1.5 Enkele conclusies 70
5.1.6 Het huidige arbeidsmarktbeleid 71
5.2 Institutionele veranderingen binnen het arbeidsmarktbeleid 72
5.2.1 De tripartisering van de arbeidsvoorziening 72
5.2.2 Gevolgen van de stelselherziening sociale zekerheid voor de arbeidsvoorziening 73
5.3 Arbeidsmarktinstrumenten: bereik en conclusies 74

6. NAAR EEN PLURIFORME ARBEIDSBEMIDDELING 77
6.1 Het institutionele kader van de arbeidsbemiddeling 78
6.2 Het functioneren van de arbeidsbureaus 82
6.3 Aanbevelingen 86
6.3.1 Het beconcurreerde arbeidsbureau 87
6.3.2 Het IAO-Verdrag 1949/16 89
6.3.3 Bedrijfsverenigingen en arbeidsbemiddeling 89
6.3.4 Een centrale plaats voor het arbeidsbureau 92

7. SCHOLING 96
7.1 Inleiding 96
7.2 Opleidingsdiscrepanties 97
7.3 Huidige buitenschoolse opleidingsactiviteiten 99
7.3.1 Drie hoofdstromen 99
7.3.2 Bedrijfs- en bedrijfstakopleidingen 100
7.3.3 Het leerlingwezen en het kort-mbo 101
7.3.4 Scholingsvoorzieningen in het kader van het arbeidsmarktbeleid 104
7.4 Kenmerken van een adequaat stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen 106
7.5 Aanbevelingen 107
7.5.1 Bedrijfstakgewijze scholing 107
7.5.2 Taakverdeling tussen het kort-mbo en het leerlingwezen 108
7.5.3 Regionalisering 109
7.5.4 Het arbeidsbureau op de regionale scholingsmarkt 109

8. WERKERVARINGSPLAATSEN 111
8.1 Inleiding 111
8.2 Bestaand beleid en kenmerken van werkervaringsplaatsen 113
8.3 Vormgeving en financiering 115
8.4 Integratie van bestaande regelingen 117

9. NAAR FLEXIBELER ARBEIDSPATRONEN 121
9.1 Inleiding 121
9.2 Flexibilisering van arbeid als hefboom voor werkgelegenheid 124
9.3 Arbeidsduurverkorting en flexibilisering van arbeid 126
9.4 Beleidsinstrumenten en aanbevelingen 128
9.4.1 Tijdelijke arbeidscontracten 128
9.4.2 Soepeler arbeidstijden 133
9.4.3 Uitbesteding van werk 134
9.4.4 Flexibel belonen 135
9.4.5 Herverdeling van arbeid 137

10. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 139
10.1 Inleiding 139
10.2 Kenmerken van het activerend arbeidsmarktbeleid 140
10.3 De inhoud van het activerend arbeidsmarktbeleid 144
10.4 De bestrijding van langdurige werkloosheid en de preventie van moeilijk vervulbare vacatures 150
10.5 Financiële aspecten 152

BIJLAGE 1 Arbeidsmarktinstrumenten 154

SAMENVATTING

Centraal in dit rapport staat de vraag welk arbeidsmarktbeleid nodig is om de (potentiële) beroepsbevolking zo goed mogelijk in het arbeidsproces in te schakelen. Het antwoord is samen te vatten onder de noemer van een activerend arbeidsmarktbeleid. Door middel van een gezamenlijk beleid van overheid en sociale partners kunnen werklozen en herintreedsters concrete mogelijkheden worden geboden tot het verwerven van arbeidsmarktrelevante kwalificaties. Daarnaast kunnen maatregelen worden getroffen die gericht zijn op een beter functioneren van de arbeidsmarkt. Het activerend arbeidsmarktbeleid richt zich tevens op werkenden en draagt bij aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures.

Het activerend arbeidsmarktbeleid biedt geen garanties voor een terugkeer naar volledige werkgelegenheid, maar is hiervoor wel een noodzakelijke voorwaarde. In het WRR-rapport Ruimte voor groei (mei 1987) is geconstateerd dat de technisch-economische structuur van de Nederlandse economie niet in de weg staat dat in het midden van de jaren negentig het werkloosheidsprobleem is opgelost. Daarbij is rekening gehouden met de groei van het arbeidsaanbod. Het feitelijk tot stand komen van zo'n ontwikkeling is evenwel afhankelijk van tal van voorwaarden, waaronder een bepaald niveau van investeringen en export en een goed werkende arbeidsmarkt. Dit rapport richt zich op laatstgenoemde voorwaarde. Enerzijds kan het voorgestelde activerend arbeidsmarktbeleid een bijdrage leveren aan de economische groei, anderzijds maakt het ernst met de bestrijding van langdurige werkloosheid.

De Raad acht de bestrijding van langdurige werkloosheid van groot belang. In een maatschappij waarin de verdeling van inkomen en sociale posities sterk is gekoppeld aan de functies die mensen vervullen in het arbeidsbestel, behoort een omvangrijke en langdurige werkloosheid te worden tegengegaan.

Het activerende arbeidsmarktbeleid heeft gevolgen voor de verdeling van arbeid. Bij de huidige omvangrijke werkloosheid zal een activerend arbeidsmarktbeleid door werkervaringsplaatsen, scholing en flexibele arbeidsrelaties in eerste instantie het geschikte arbeidsaanbod vergroten zonder dat er nog voldoende arbeidsplaatsen tegenover staan. De last van het tekort aan arbeidsplaatsen zal dan over meer personen gespreid worden. De gemiddelde werkloosheidsduur zal echter korter worden. Het spreekt vanzelf dat bij een expansieve economische ontwikkeling deze 'roulering' van de werkloosheid steeds minder wordt.

Analyse

De aanbevelingen in dit rapport steunen enerzijds op een verkenning van de ontwikkelingsmogelijkheden van de Nederlandse economie, anderzijds op analyses van de langdurige werkloosheid, waaronder de herintreedstersproblematiek is begrepen, de moeilijk vervulbare vacatures en het huidige arbeidsmarktbeleid.

Een vergelijking van twee scenario's voor de mogelijke economische ontwikkeling leert niet alleen dat de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid met veel onzekerheden is omgeven, maar tevens dat het sectorale patroon van werkgelegenheid in het geval van een stagnerende economische ontwikkeling heel anders zal zijn dan in het geval van een expansieve economische ontwikkeling. Voor het arbeidsmarktbeleid betekent dit dat het flexibel moet kunnen inspelen op de feitelijke ontwikkelingen. In de aanbevelingen is met deze eis rekening gehouden.

De omvang van de groep langdurig werklozen, onder wie vrouwen die in het arbeidsbestel willen terugkeren, vormt de kern van het werkloos-

heidsprobleem. Langdurig werklozen en herintreedsters onderscheiden zich in veel gevallen van zittende werknemers door een geringe of gebrekkige opleiding en een tekort schietende of verouderde werkervaring. Door middel van werkervaringsplaatsen en/of scholing is deze achterstand te overbruggen. Voorts kan een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt de participatiemogelijkheden voor deze groep vergroten. Een deel van deze groep (circa 30% van de geregistreerde langdurig werklozen) is om redenen van gezondheid of persoonlijke problemen minder geschikt voor directe deelname aan het arbeidsproces. Arbeidsvoorzieningsmaatregelen zullen niet voor iedereen herintreding mogelijk kunnen maken.

Het aantal moeilijk vervulbare vacatures is momenteel niet zeer omvangrijk. Dit hangt vooral samen met de grote werkloosheid. Bij een herstel van de werkgelegenheid valt echter een sterke toename te verwachten. De preventie van moeilijk vervulbare vacatures is mogelijk door het bevorderen van de arbeidsmobiliteit, waardoor eerder de juiste persoon op de juiste plek komt. Een pluriform stelsel van arbeidsbemiddeling en het tegengaan van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt door middel van scholing en werkervaringsplaatsen kunnen in het bijzonder bijdragen aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures.

Een analyse van het huidige arbeidsmarktbeleid laat zien dat het bereik van de arbeidsvoorzieningen, vergeleken met de omvang van de werkloosheid, gering is. Verder is het instrumentarium onoverzichtelijk, versnipperd en zijn er te veel verschillende regelingen. Bovendien is het beleid sterk centralistisch. De meeste instrumenten en de daarmee samenhangende budgetten geven de directeuren van de arbeidsbureaus te weinig mogelijkheden tot het voeren van een op de regionale situatie toegesneden arbeidsmarktbeleid. In het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid zullen de arbeidsvoorzieningen ten behoeve van werklozen en herintreedsters, met name op het terrein van scholing en werkervaring, aanzienlijk moeten worden verruimd. Ook is een vereenvoudiging van het arbeidsmarktinstrumentarium gewenst, op basis van een consistente visie op het in de toekomst te voeren arbeidsmarktbeleid.

Kenmerken van het activerend arbeidsmarktbeleid

Een eerste kenmerk van het voorgestelde arbeidsmarktbeleid is het gewicht dat aan mobiliteitsbevordering wordt toegekend. De dynamiek van een markteconomie en technologische vernieuwingen zijn van invloed op de kwalitatieve eisen die aan werknemers gesteld worden en op de verscheidenheid van de beschikbare arbeidsplaatsen. Verschuivingen in het sectorale patroon van werkgelegenheid en in het bijzonder het ontstaan van nieuwe functies en het verdwijnen van bestaande functies vergen een zekere mobiliteit van de beroepsbevolking. Sociaal-culturele veranderingsprocessen als individualisering en de toenemende participatie van vrouwen in het arbeidsbestel genereren voorts een behoefte aan nieuwe, meer flexibele arbeidspatronen, die eerder vervuld kunnen worden naarmate de beroepsbevolking mobieler is.

Een tweede kenmerk van het activerend arbeidsmarktbeleid is dat het werklozen en herintreedsters concrete mogelijkheden biedt tot een actieve (her)oriëntatie op hun arbeidsmarktmogelijkheden. Bij het ontbreken van direct uitzicht op werk zal deelname aan scholing of het participeren op een werkervaringsplaats een vanzelfsprekende ingang moeten worden tot het verwerven van (nieuwe) kwalificaties voor de arbeidsmarkt. Wanneer daartoe voldoende voorzieningen zijn geschapen, kan dit beleid zijn complement krijgen in een scherper sanctiebeleid in het kader van de sociale zekerheid.

Als derde kenmerk wordt uitgegaan van een tripartite bestuur van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, zoals thans wordt voorbereid. Voor een doeltreffend arbeidsmarktbeleid zal de tripartisering echter verder moeten strekken dan alleen de samenstelling van het bestuur. Door een

actieve inbreng van de sociale partners in zowel het centrale bestuur als de decentrale besturen zal een goede afstemming van het beleid op regionale arbeidsmarktsituaties mogelijk moeten worden gemaakt. De tripartisering nodigt voorts uit tot een afstemming van arbeidsmarktbeleid en arbeidsvoorwaardenonderhandelingen. Bij een ruime arbeidsmarkt kan de loonruimte aangesproken worden voor arbeidsmarktdoeleinden. De financiering van specifieke arbeidsmarktvoorzieningen door het bedrijfsleven, bijvoorbeeld op basis van cao-afspraken, in combinatie met de overheidsbijdrage aan de financiering kan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt tot uitdrukking brengen.

Ten vierde wordt het voorgestelde beleid gekenmerkt door een sterke vereenvoudiging van het arbeidsmarktinstrumentarium. De kern van het toekomstige instrumentarium zou moeten bestaan uit één kaderregeling voor scholing en één kaderregeling voor werkervaringsplaatsen, aangevuld met een voorziening voor studie- en beroepskeuzevoorlichting, een voorziening voor startende ondernemers, een loonsuppletieregeling en een intensieve directe en indirecte arbeidsbemiddeling door de arbeidsbureaus. Ten slotte is een adequate kennis van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waaronder betrouwbare werkloosheidsgegevens, onmisbaar.

Geconstateerd wordt dat één werkloosheidscijfer geen recht doet aan de heterogeniteit van participatiepatronen. Er zijn tenminste drie cijfers nodig om de omvang van de werkloosheid adequaat te beschrijven. Als ondergrens kan gelden het aantal personen dat een werkloosheidsuitkering ontvangt. Ten tweede kan uit de Enquête Beroepsbevolking van het CBS worden afgeleid hoeveel personen zonder werkkring in de afgelopen vier weken stappen hebben ondernomen om werk te vinden en in staat zijn binnen twee weken een werkkring te aanvaarden. Op deze manier wordt ook de verborgen werkloosheid in beeld gebracht. Ten derde kan op basis van deze enquête ook worden bepaald hoeveel personen gedeeltelijk werkloos zijn.

Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit rapport hebben achtereenvolgens betrekking op arbeidsbemiddeling, scholing, werkervaringsplaatsen en flexibilisering van arbeid. Zij vormen de ruggegraat van het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid.

Arbeidsbemiddeling

- De openbare arbeidsbemiddeling moet worden gedemonopoliseerd door commerciële arbeidsbemiddeling toe te staan. Hierdoor kan een betere aansluiting van vraag en aanbod worden bewerkstelligd; de geest van het IAO-Verdrag 1949/16 verzet zich er niet tegen om, vooruitlopend op de ratificatie van de tweede variant in dit verdrag, reeds thans commercieel bemiddelingsinitiatief toe te staan;
- binnen de publieke sfeer dienen de arbeidsbureaus de enige instanties te zijn, die zich bewegen op het terrein van de directe en indirecte arbeidsbemiddeling. Een uitzondering is te maken voor directe arbeidsbemiddeling door die bedrijfsverenigingen die daartoe, gegeven hun regelmatige contacten met zowel werkgevers als werklozen, mogelijkheden zien. Sociale diensten dienen bemiddelingsactiviteiten over te laten aan de arbeidsbureaus. De functie van de Vrouw en Werkwinkels kan in de werkzaamheden van de arbeidsbureaus worden geïntegreerd, mits zij daartoe adequaat worden geëquipeerd;
- de vraaggerichte benadering op het terrein van de directe arbeidsbemiddeling door de arbeidsbureaus moet worden gecontinueerd;
- de functie van de arbeidsbureaus op het terrein van de indirecte arbeidsbemiddeling, dat wil zeggen bemiddeling naar scholings- en werkervaringsplaatsen behoeft versteviging;

- de inschrijvingsplicht voor uitkeringsgerechtigde werklozen bij het arbeidsbureau kan worden afgeschaft. Uiteraard moeten de uitkerende instanties hun cliënten wel tot deze inschrijving *kunnen* verplichten.

Scholing

- Buitenschoolse opleidingsvoorzieningen vormen een remedie tegen de veroudering van arbeidsmarktkwalificaties van werkenden en werkzoekenden. Een stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen is bovendien belangrijk voor een goede aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt. Vermeden moet worden dat er twee gescheiden om-, her- en bijscholingscircuits blijven bestaan: één gericht op zittende werknemers en één gericht op werklozen en herintreedsters;
- de tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie kan een belangrijke coördinerende rol vervullen bij de uitbouw van het stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen. Marktbeginselen zijn in dit verband een belangrijk coördinatiemechanisme;
- bedrijfstakgewijs georganiseerde scholing is van groot belang voor bedrijven die zelf niet in staat zijn de noodzakelijke scholing op te zetten. Voor bedrijven die wel scholing organiseren kan bedrijfstakgewijs georganiseerde scholing belangrijk zijn om de opleidingsmogelijkheden te verruimen. Het cao-overleg kan hier een belangrijke rol spelen;
- er is een taakverdeling nodig tussen het kort-mbo en het leerlingwezen om een einde te maken aan de bestaande onduidelijkheden over de beroepsopleidingen voor schoolverlaters en om te vermijden dat onderwijs en bedrijfsleven elk een eigen weg kiezen;
- het regionale arbeidsbureau moet werkzoekenden uitgebreid kunnen informeren over relevante scholingsmogelijkheden. Het arbeidsbureau moet voor zijn cliënten toegang trachten te krijgen tot bedrijfs- en bedrijfstakopleidingen. Zowel subsidiëring als cao-afspraken kunnen de mogelijkheden vergroten;
- voor het goed functioneren van de regionale scholingsmarkt is het noodzakelijk dat het arbeidsbureau vrij is in de keuze van de te subsidiëren scholingsvoorzieningen. Wanneer deze voorzieningen regelmatig op hun relevantie voor de arbeidsmarkt worden onderzocht, biedt deze vrijheid waarborgen voor de noodzakelijke flexibiliteit. Dit impliceert onder meer een verzelfstandiging van de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding.

Werkervaringsplaatsen

- Het is nodig dat een stelsel van werkervaringsplaatsen in de marktsector en de kwartaire sector wordt opgebouwd om werklozen en herintreedsters betere kansen op de arbeidsmarkt te verschaffen. Werkervaringsplaatsen zijn arbeidsplaatsen waar gedurende enige tijd, bijvoorbeeld een jaar, reguliere arbeid wordt verricht. Na afloop van deze termijn worden andere werklozen of herintreedsters geworven. De arbeidsbureaus kunnen hierbij een belangrijke bemiddelende rol vervullen;
- de beste manier om een stelsel van werkervaringsplaatsen op te bouwen is die van de collectieve onderhandelingen (cao's), uitgaande van een centraal overeen te komen inspanningsverplichting. Als financiële faciliteit kan dezelfde vrijstelling van werkgeverspremies worden verleend als in de Wet-Vermeend/Moor;
- de doelgroep in de Wet-Vermeend/Moor zou moeten worden uitgebreid tot alle personen die langer dan één jaar werkloos zijn;
- er dient een uniforme kaderregeling werkervaringsplaatsen te komen, die bestaat uit de financiële faciliteit in de vorm van vrijstelling van de werkgeverspremies AAW, AKW, AWBZ, ZFW en NWW en een financiële faciliteit voor een inwerkprogramma. In deze kaderregeling kunnen de volgende bestaande arbeidsmarktinstrumenten in gewijzigde

vorm worden ondergebracht: het Jeugdwerkgarantieplan, de Jeugdontplooiingsbanen, de Wet-Vermeend/Moor, de Maatregel Langdurig Werklozen en de Maatregel ter ondersteuning van de Arbeidsinpassing.

Flexibilisering

- Een verdere flexibilisering van arbeid is gewenst ten einde arbeidsmogelijkheden te scheppen voor (langdurig) werklozen en herintreedsters en ter voorkoming van moeilijk vervulbare vacatures;
- het verdient aanbeveling de arbeidsrechtelijke status van tijdelijke dienstverbanden zodanig te wijzigen dat deze tweemaal verlengd kunnen worden zonder dat dit tot aanspraken op ontslagbescherming leidt;
- bij de herziening van het ontslagrecht dient rekening te worden gehouden met het bedrijfseconomische belang en de betekenis voor het functioneren van de arbeidsmarkt van 'losse', veelal tijdelijke arbeidsplaatsen; bij ontslagen vanwege bedrijfseconomische redenen dienen deze plaatsen, evenals de personen die deze plaatsen bezetten, niet bij voorbaat als eerste te verdwijnen;
- flexibilisering van de arbeidstijd en de bedrijfstijd kan belangrijk zijn zowel om de economische prestaties van een arbeidsorganisatie te verbeteren, als om de werkgelegenheid te verruimen. De arbeidsvoorzieningsorganisatie kan haalbaarheidsonderzoeken subsidiëren. Hiervan kan een voorbeeldwerking naar andere arbeidsorganisaties uitgaan;
- een verdere flexibilisering van de loon- en inkomensvorming is gewenst om de arbeidsmobiliteit van werkenden en werklozen te vergroten. Voor het overheidsbeleid betekent dit dat een verdere verkorting van het bruto-netto-traject en een grotere afstand tussen minimum en modaal moet worden bewerkstelligd. Dit zal tevens de bereidheid tot toepassing van meer flexibele beloningssystemen in het bedrijfsleven vergroten;
- bevriezing van het minimumloon is, evenals het toepassen van verschillende groeipercentages voor minimum en modaal, een effectief middel om de afstand tussen minimum en modaal te vergroten. Bij voortgaande economische groei zal dit op sociale gronden niet langdurig kunnen worden volgehouden;
- deeltijdarbeid vergroot de werkgelegenheid in aantallen personen. Een middel om deeltijdarbeid te bevorderen is het subsidiëren van haalbaarheidsonderzoeken;
- collectieve arbeidsduurverkorting kan ook in de toekomst belangrijk zijn voor herverdeling van arbeid. Dit proces kan een nieuwe impuls krijgen wanneer het enerzijds in verband wordt gebracht met de toenemende behoefte aan verzorgingsverlofmogelijkheden, anderzijds met de gesignaleerde noodzaak tot een toenemende scholingsinspanning van werkenden. Collectieve arbeidsduurverkorting krijgt dan gestalte in verzorgingsverlof- en/of scholingsdagen in plaats van in vrije tijd.

Financiële aspecten

Het activerende arbeidsmarktbeleid vraagt niet in de eerste plaats extra financiële middelen, maar vooral een verandering in de organisatie van het arbeidsmarktbeleid, wijzigingen van regels en werkwijzen en een daadwerkelijke inzet van alle partijen die bij het functioneren van de arbeidsmarkt zijn betrokken. Veel van de voorstellen hebben geen, of geringe financiële gevolgen. Sommige vereisen meer middelen, die echter niet allemaal ten laste hoeven te komen van het overheidsbudget, of binnenkort de tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie. De kosten van extra vakbekwame bemiddelaars bij de arbeidsbureaus en de verruiming van scholingsmogelijkheden voor werklozen en herintreedsters zullen wel door de arbeidsvoorzieningsorganisatie gedragen moeten worden.

De vrijstelling van werkgeverspremies bij het in dienst nemen van langdurig werklozen en herintreedsters raakt de sociale fondsen. Bekostiging door de sociale partners ligt in de rede als het gaat om branche-opleidingen en nieuwe leerlingstelsels, het instellen van werkervaringsplaatsen en een eventuele verdere collectieve arbeidsduurverkorting. Deze vorm van bekostiging kan tevens uitdrukking zijn van de noodzakelijke afstemming van het arbeidsvoorwaardenoverleg op het arbeidsmarktbeleid.

Tot slot

Het activerend arbeidsmarktbeleid trekt een zware wissel op de inzet en verantwoordelijkheid van werkgevers, werkgeversorganisaties en vakbonden voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Een succesvolle tripartisering van de arbeidsvoorziening vergt meer dan een wisseling van de bestuurlijke wacht. Het mogelijke succes - en dus ook de mogelijke kans op falen - is afhankelijk van de mate waarin de betrokkenen tot overeenstemming weten te komen. Hiervoor is evenwel geen alternatief. Arbeidsmarktbeleid is slechts effectief wanneer het door de actoren op de arbeidsmarkt wordt gedragen. De Raad vertrouwt erop dat het in dit rapport voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid in overeenstemming is met dat draagvermogen.

1. EEN NIEUW ARBEIDSMARKTBELEID

1.1 Inleiding

De werkloosheid in ons land heeft in de jaren tachtig een omvang en hardnekkigheid aangenomen die in het vorige decennium nauwelijks voor mogelijk werd gehouden. De sterke groei van de beroepsbevolking in de jaren zeventig en tachtig ging gepaard met een trage groei en tijdelijk zelfs met een afbrokkeling van de werkgelegenheid. Pas sinds 1983 neemt de werkgelegenheid weer toe. Deze toename is, met name door de uitbreiding van het aantal deeltijdbanen, groot genoeg om de groei van de beroepsbevolking bij te houden, maar schiet tot nu toe tekort als het erom gaat ook de langdurig werklozen en velen die potentieel op de arbeidsmarkt thuishoren in het arbeidsproces op te nemen. De werkloosheid concentreerde zich bij (voortijdige) schoolverlaters, werknemers met geringe beroepskwalificaties, van wie een groot aantal behoort tot etnische minderheden, en vrouwen die in het arbeidsproces willen terugkeren. Voor velen werd werkloosheid langdurige werkloosheid. Daarbij wordt het steeds duidelijker dat de langdurigheid van de werkloosheid op zich zelf een remmende factor vormt voor de herintreding in het arbeidsproces. Het perspectief van een blijvend hoge, langdurige werkloosheid lijkt met onontkoombare zekerheid op ons af te komen.

Beleid gericht op volledige werkgelegenheid behoort daarom in de komende jaren prioriteit te hebben binnen het sociaal-economisch beleid. In zijn rapport Ruimte voor groei (mei 1987) heeft de Raad de hoofdlijnen van zulk een beleid aangegeven. In dit rapport gaat het niet om een uitwerking van het werkgelegenheidsbeleid. Centraal staat de vernieuwing van het arbeidsmarktbeleid, die noodzakelijk is om te voorkomen dat een belangrijk deel van de beroepsbevolking voorgoed buiten spel wordt gezet.

Het uitgangspunt van dit rapport is, dat een omvangrijke en grotendeels langdurige werkloosheid onaanvaardbaar is. Dit geldt te meer daar de werkloosheid in onevenredige mate zwakkere groepen in de Nederlandse samenleving treft, zoals jongeren, herintredende vrouwen en etnische minderheden, die hierdoor een onoverbrugbare achterstand dreigen op te lopen. De belangrijkste ongelijkheid in de huidige samenleving is die tussen degenen die (kans op) een baan hebben en degenen die blijvend buiten het arbeidsproces zijn komen te staan [1]. De Raad acht deze ongelijkheid niet slechts onaanvaardbaar, maar hij ziet daarin ook een bedreiging voor de maatschappelijke verhoudingen op langere termijn.

Arbeid is in de samenleving van de jaren tachtig, en ongetwijfeld in die van de rest van deze eeuw, nog steeds van fundamentele betekenis voor de ontwikkeling van het individu als persoonlijkheid en voor de bepaling van zijn of haar plaats in de samenleving. Hoewel velen gedurende een bepaalde levensfase buiten het arbeidsbestel een bevredigend levenspatroon vinden, geldt het arbeidsbestel in onze samenleving als de belangrijkste bron van welvaart. Daarnaast levert een positie in het arbeidsbestel respect van anderen en zelfrespect op. Juist in het arbeidsbestel kan men samen met anderen de eigen mogelijkheden ontdekken en ontwikkelen. Niet voor niets is de toegang tot het arbeidsbestel een belangrijke voorwaarde voor de emancipatie van vrouwen.

[1] Alain Minc, *La Machine Egalitaire*; Grasset, Paris, 1987, blz. 109.

Het probleem van de langdurige en deels verborgen werkloosheid bestaat niet alleen uit een gebrek aan arbeidsplaatsen, maar is tegelijkertijd een kwalificatieprobleem. Vanwege het verlies van arbeidsoriëntatie en werkervaring en de verandering van de kennis die relevant is voor de arbeidsmarkt, zijn veel langdurig werklozen en herintreedsters niet zonder meer inzetbaar voor reguliere arbeid. Een oplossing voor dit probleem kan door het arbeidsmarktbeleid worden geboden.

De Raad verwerpt de gedachte dat volledige werkgelegenheid niet langer haalbaar en tevens niet langer een nastrevenswaardige doelstelling zou zijn. De haalbaarheid heeft de Raad verkend in het rapport Ruimte voor groei. Dat het gaat om een nastrevenswaardig doel, is hiervoor uiteengezet. Bovendien stijgen in de gehele westerse wereld, vooral door de toenemende arbeidsmarktdeelneming van (gehuwde) vrouwen, de participatiecijfers. Veel meer dan vroeger zien mensen participatie in het arbeidsbestel als een voorwaarde om maatschappelijk te kunnen functioneren. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt een door de jaren heen onverminderd sterke oriëntatie van werkenden en werklozen op betaalde arbeid [2].

Het merendeel van de langdurig werklozen zoekt actief naar een arbeidsplaats. Langdurige werkloosheid wordt door betrokkenen ervaren als een ernstige vorm van relatieve deprivatie en als het buitengesloten zijn van de samenleving.

Kan men over de gevolgen van langdurige werkloosheid spreken in termen van sociale desintegratie? Hoewel een massale protestbeweging is uitgebleven en er tot nu toe van radicalisering op een schaal vergelijkbaar met die van de jaren dertig geen sprake is, zijn er wel symptomen van sociale desintegratie aan te wijzen. De ongelijke verdeling van de werkloosheid, de sterke concentratie van werkloosheid in de oude wijken van de grote steden, de bij velen groeiende apathie met betrekking tot het maatschappelijk gebeuren en de langdurige afhankelijkheidsrelatie van veel werklozen met uitkeringsinstanties, wijzen wel degelijk op demotivatie en isolement.

Arbeidsmarktbeleid beoogt het functioneren van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Het is zowel een competentie van de centrale overheid, als van werkgeversorganisaties, vakbonden, ondernemingen en lokale overheden. Het beleid dat door de verschillende actoren wordt gevoerd moet voortdurend op elkaar worden afgestemd. De voorgenomen tripartisering van het bestuur van de arbeidsvoorziening is een logisch uitvloeisel van deze stand van zaken. Arbeidsmarktbeleid is te omschrijven als het geheel van maatregelen en initiatieven dat gericht is op zowel het arbeidsaanbod en de vraag naar arbeid, als op de manieren waarop en de condities waaronder vraag en aanbod bijeenkomen. Het arbeidsmarktbeleid beïnvloedt het functioneren van de arbeidsmarkt en daarmee zowel de verdeling van arbeid, als de economische groei.

Een opmerkelijk facet van de Nederlandse verzorgingsstaat is de zwakke band tussen sociale zekerheid en arbeidsvoorzieningsbeleid, of wel het passieve en het actieve arbeidsmarktbeleid. Enerzijds worden wel de financiële gevolgen van werkloosheid tot een bepaald niveau gecompenseerd, anderzijds bestaat er een grote vrijblijvendheid ten aanzien van een actieve heroriëntatie van werklozen op hun arbeidsmarktperspectieven. Dit komt zowel tot uitdrukking in het beperkte scala en het geringe bereik van de arbeidsvoorzieningen, als in de geringe druk die in het kader van de sociale zekerheid op werklozen wordt uitgeoefend om zich via her-, om- en bijscholing te bekwamen voor (her)intreding en om door actieve sollicitatie-inspanning die (her)intreding te realiseren.

---

[2] Sociaal en Cultureel Planbureau, *Enige aspecten van arbeid in de toekomst*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986.

Opzet van het rapport

In dit rapport is, uitgaande van de maatschappelijke onwenselijkheid van een omvangrijke en langdurige werkloosheid, onderzocht welk arbeidsmarktbeleid nodig is om, gegeven de mogelijkheden tot economische groei, de (potentiële) beroepsbevolking zo goed mogelijk in het arbeidsproces in te schakelen. De aanbevelingen, die zijn samen te vatten onder de noemer van een activerend arbeidsmarktbeleid, steunen op een analyse van de langdurige werkloosheid waaronder de herintreedstersproblematiek is begrepen (hfdst. 3), de moeilijk vervulbare vacatures (hfdst. 4) en voorts op een analyse van het bestaande arbeidsmarktbeleid (hfdst. 5). Daaraan voorafgaand wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingsmogelijkheden van de Nederlandse economie (hfdst. 2). De aanbevelingen zijn gedifferentieerd naar vier componenten van het activerend arbeidsmarktbeleid: de arbeidsbemiddeling (hfdst. 6), de om-, her- en bijscholing (hfdst. 7), werkervaringsvoorzieningen (hfdst. 8) en flexibilisering van de arbeidsmarkt (hfdst. 9). In het slothoofdstuk wordt onder de noemer van het activerend arbeidsmarktbeleid een verbinding tussen deze componenten gelegd en ingegaan op de consequenties ervan voor de uitvoering van de sociale zekerheid.

1.2 Perspectieven van de Nederlandse economie

Het tegelijkertijd opnemen van een toenemend aantal vrouwen in het arbeidsbestel en het bestrijden van twee arbeidsmarktproblemen, namelijk de langdurige werkloosheid en het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures, is in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkelingsmogelijkheden die de economie biedt. In het rapport Ruimte voor groei is met behulp van een aantal economische scenario's de ontwikkelingsruimte geschetst van de Nederlandse economie voor de komende tien jaar. Het gaat daarbij niet om een prognose, maar om een verkenning van voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil er sprake kunnen zijn van herstel van economische groei [3].

Het in voornoemd rapport uitgewerkte afgewogen-groeiscenario laat zien dat de technisch-economische structuur van de Nederlandse economie niet in de weg staat dat in de komende tien jaar de bestaande werkloosheid wordt weggewerkt en het groeiend arbeidsaanbod wordt ingezet. Het daadwerkelijk benutten van deze ontwikkelingsruimte is evenwel afhankelijk van tal van voorwaarden, zoals een bepaald niveau van investeringen en export. Een voorwaarde die in het rapport eveneens wordt genoemd, maar niet nader behandeld, is een goed functionerende arbeidsmarkt. Zo'n arbeidsmarkt, waaraan het arbeidsmarktbeleid in belangrijke mate kan bijdragen, is in dit perspectief een groeibevorderende factor. Gelet op het streven naar herstel van volledige werkgelegenheid in de nabije toekomst is een effectief arbeidsmarktbeleid daartoe niet meer, maar ook niet minder dan een noodzakelijke voorwaarde.

Het uitgewerkte afgewogen-groeiscenario en de daarbij behandelde potentiële groeibelemmerende factoren laten zien dat van de actoren in het economisch proces (werkgevers- en werknemersorganisaties, arbeidsorganisaties en overheid) een krachtsinspanning wordt gevraagd om een economische ontwikkeling tot stand te brengen die tegemoet komt aan de doelstellingen op sociaal-economisch gebied. Deze inspanning zal onder meer op het terrein van het arbeidsmarktbeleid geleverd moeten worden. De voorgenomen tripartisering van de arbeidsvoorziening vormt in dit verband de achtergrond waartegen die inspanning gestalte kan krijgen.

[3] WRR, *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapporten aan de regering nr. 29, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987, blz. 94-98.

Op basis van het in het rapport Ruimte voor groei ontwikkelde model zijn ten behoeve van dit rapport twee scenario's van een mogelijke economische ontwikkeling uitgewerkt (zie hfdst. 2). Het expansiescenario is een optimalisering van de werkgelegenheid binnen het afgewogen groeigebied; het stagnatiescenario geeft een mogelijke economische ontwikkeling in geval van ongunstige omstandigheden op het gebied van investeringen en export. Beide scenario's zijn op twee manieren relevant voor het formuleren van een activerend arbeidsmarktbeleid. In de eerste plaats geeft het een samenhangend beeld van twee mogelijke economische ontwikkelingen, waarin een aantal belangrijke arbeidsmarktaspecten is begrepen: de ontwikkeling van het arbeidsaanbod, de ontwikkeling van de arbeidstijd, de groei en de sectorale verschuivingen van de werkgelegenheid. In de tweede plaats biedt het een kader waarbinnen een activerend arbeidsmarktbeleid werkzaam zal moeten zijn en vloeien er eisen uit voort die aan dat beleid gesteld moeten worden, wil het daadwerkelijk als een groeibevorderende factor kunnen functioneren.

1.3 Twee ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Twee ontwikkelingen op de arbeidsmarkt leveren de belangrijkste aanknopingspunten voor de formulering van het activerend arbeidsmarktbeleid. Het verschijnsel langdurige werkloosheid vormt momenteel het belangrijkste probleem op de arbeidsmarkt. In dit rapport is onder langdurige werkloosheid tevens de verborgen werkloosheid van vrouwen die in het arbeidsbestel willen terugkeren begrepen. Het optreden van moeilijk vervulbare vacatures is, hoewel dit zich thans in kwantitatief opzicht niet sterk manifesteert, een tweede probleem. Het optreden van moeilijk vervulbare vacatures bij een omvangrijke werkloosheid is een signaal van een niet goed functionerende arbeidsmarkt.

Het probleem van de geregistreerde langdurige werkloosheid is in betrekkelijk korte tijd naar voren gekomen. Waren in 1980 nog slechts 56.000 personen geregistreerd als langer dan één jaar werkloos, in 1985 bedroeg dit aantal 400.000. Daarvan waren ruim 250.000 personen langer dan twee jaar, bijna 140.000 langer dan drie jaar en ruim 60.000 personen langer dan vier jaar werkloos. De daling van de werkloosheid sedert 1985 manifesteert zich vooral bij personen die korter dan twee jaar werkloos zijn. Zelfs in een situatie van economisch herstel en groeiende werkgelegenheid zal het een forse beleidsinspanning vragen om aan het verschijnsel van langdurige werkloosheid een einde te kunnen maken. Dat komt omdat de opleiding en werkervaring van de langdurig werklozen veeal niet zijn afgestemd op de gevraagde kwalificaties op de arbeidsmarkt. Tevens is te verwachten dat een heroriëntatie op de arbeidsmarkt niet altijd zonder problemen zal verlopen. Het ligt daarom in de rede dat het een individuele en tijdrovende benadering vraagt om langdurig werklozen, die in de afgelopen periode min of meer aan hun lot zijn overgelaten, weer op het spoor te zetten van participatie in het arbeidsbestel.

Bij de formulering van het activerend arbeidsmarktbeleid moet rekening worden gehouden met een grote groep herintreedsters, die voor een deel als verborgen werklozen zijn te beschouwen. Er is geen twijfel aan mogelijk of de (cultureel bepaalde) trend naar een grotere participatie van vrouwen in het arbeidsbestel zet zich door. Ook in landen die in vergelijking met Nederland hogere participatiecijfers hebben zien wij een verdere groei. In de gehele westerse wereld vindt ondanks de recessie een ontwikkeling plaats in de richting van 'totale werkgelegenheid'. Meer dan ooit wil men gedurende een bepaalde levensperiode en voor verschillende aantallen uren per jaar participeren in het arbeidsbestel. Dit streven leidt tot een stabilisatie van de mannelijke participatie op een wat lager niveau dan voorheen en vooralsnog tot een stijging van de participatie van vrouwen. Aangenomen mag worden dat deze stijging zich in Nederland in versterkte mate zal voordoen. Deze groeiende arbeidsmarkt-

participatie van vrouwen houdt belangrijke veranderingen in voor ons arbeidsbestel. Niet alleen zal het arbeidsaanbod structureel groter worden, de vormen van participatie in het arbeidsbestel zullen ongetwijfeld ook meer diversiteit gaan vertonen. Voor het arbeidsmarktbeleid betekent dit dat rekening gehouden moet worden met een grote groep van herintredende vrouwen die voorzieningen behoeven ten einde opnieuw aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen.

Sedert 1983 is er weer sprake van een groei van het aantal vacatures. Na het dieptepunt in oktober 1982 met circa 17.000 vacatures wordt het aantal vacatures op dit moment geschat op ruim 70.000. Het aandeel van de moeilijk vervulbare vacatures is de afgelopen jaren toegenomen en bedraagt nu 48 procent van het totale aantal vacatures. Op basis van een aantal vacature-enquêtes kan worden gesteld dat het probleem zich vooral voordoet bij functies waarvoor een beroepsopleiding wordt gevraagd. Voor een belangrijk deel van de moeilijk vervulbare vacatures (ca. 30 procent) gaat het om functies met een opleiding op hoger niveau (vakspecialisten).

Als achtergrond voor het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures bij een ruime arbeidsmarkt kunnen op een algemeen niveau twee typen factoren worden onderscheiden: wervingsfactoren en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat een ruime arbeidsmarkt hiertoe aanleiding geeft. In de eerste plaats leidt langdurige werkloosheid tot demotivatie en demobilisering van de betrokkenen. In de tweede plaats stelt de ruime arbeidsmarkt de werkgevers in de gelegenheid tot een scherpere selectie van personeel over te gaan.

'Wervingsfactoren' is een verzamelnaam voor al die factoren die wijzen op het niet goed kennen of benutten van de arbeidsmarkt. Dit kan ertoe leiden dat onjuiste of weinig adequate signalen op de arbeidsmarkt worden afgegeven, waardoor vraag en aanbod elkaar niet, of niet tijdig, vinden. 'Kwalitatieve discrepanties' op de arbeidsmarkt verwijzen naar een onvoldoende aansluiting van vraag en aanbod. Dat kan berusten op onvoldoende onderwijs- en/of ervaringskwalificaties, het imago van het bedrijf of bedrijfstak, de arbeidsvoorwaarden of de bereidheid tot, dan wel ontvankelijkheid voor mobiliteit van aanbieders en vragers op de arbeidsmarkt.

Hoewel de huidige omvang van de moeilijk vervulbare vacatures nog niet wijst op een ernstig probleem, is het wel van belang vast te stellen dat achter moeilijk vervulbare vacatures een omvangrijke potentiële werkgelegenheid schuil gaat, die geactiveerd wordt naarmate vacatures adequater worden vervuld. Het wegnemen van de oorzaken van moeilijk vervulbare vacatures kan een structurele bijdrage leveren aan de bestrijding van de werkloosheid.

1.4 De probleembeschrijving

Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen van de werkgelegenheid, zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport wordt gegeven, leert dat de samenstelling van de werkgelegenheid in de toekomst een andere zal zijn dan thans. Dit geldt zowel wanneer sprake zal zijn van een expansieve economische ontwikkeling, als in het geval van stagnatie. Er zullen niet alleen verschillen zijn wat betreft de sectorale samenstelling van de werkgelegenheid, maar ook met betrekking tot de daaruit voortvloeiende functionele vereisten.

Ook afgezien van sectorale verschuivingen zullen technologische en economische ontwikkelingen van invloed zijn op de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid. De samenstelling van de toekomstige werkgelegenheid zal evenwel niet slechts afhangen van ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, maar tevens van ontwikkelingen aan de aanbodzijde. Naarmate het arbeidsaanbod beter is toegerust voor de

mogelijkheden die er zijn tot economische expansie, zullen de mogelijkheden ook eerder worden benut. In die zin is een goed functionerende arbeidsmarkt, mede mogelijk te maken door een adequaat arbeidsmarktbeleid, een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei. Willen de mogelijkheden die er zijn tot een terugkeer naar volledige werkgelegenheid daadwerkelijk worden benut dan stellen de hiervoor genoemde arbeidsmarktontwikkelingen ons voor een zware opgave.

(Her)intreding van langdurig en verborgen werklozen tot het arbeidsbestel biedt alleen perspectief, indien de bestaande discrepantie tussen de opleiding en arbeidservaring van deze groepen en de vraag uit de markt kan worden weggenomen. Steeds meer is men ervan overtuigd geraakt dat de verscheidenheid van de groep langdurig werklozen, zeker als men rekening houdt met de verschillende arbeidsmarktposities, een op maat gesneden inzet van middelen vraagt. Gezien de lange duur van de werkloosheid vraagt dit om een actieve en dus arbeidsintensieve begeleiding.

Niet alleen in curatieve zin, ook in preventieve zin zal met het verschijnsel werkloosheid anders moeten worden omgegaan. Werkloosheid zal in de toekomst voor betrokkenen nadrukkelijk een periode van heroriëntatie op hun arbeidsmarktpositie moeten worden. Bij het ontbreken van direct uitzicht op werk zal scholing en/of het opdoen van arbeidsmarktrelevante werkervaring een vanzelfsprekende ingang moeten worden tot het verwerven van kwalificaties waar op de arbeidsmarkt vraag naar bestaat.

Het aantal moeilijk vervulbare vacatures is momenteel betrekkelijk gering. Dit heeft vooral te maken met de ruime arbeidsmarkt. De oorzaken van het ontstaan van deze moeilijk vervulbare vacatures houden evenwel een waarschuwing voor de toekomst in. De preventie ervan zal met name langs de weg van het schoolse en het buitenschoolse onderwijs plaats moeten vinden. Dit stelt niet slechts eisen aan jongeren die een opleiding kiezen, maar vooral ook - vanwege de demografische ontwikkeling - aan ouderen. Werkenden, werklozen en herintreedsters zullen via het buitenschoolse onderwijs hun arbeidsmarktkwalificaties op peil moeten kunnen houden of brengen.

De in het voorgaande genoemde specifieke arbeidsmarktontwikkelingen, gekoppeld aan de notie dat de werkgelegenheid in de toekomst, zowel in het geval van economische expansie als in het geval van stagnatie, qua samenstelling een andere zal zijn dan die van vandaag, voeren tot de conclusie dat de beroepsbevolking, dat wil zeggen werkenden en werkzoekenden, in verschillende opzichten een mobiele bevolking zal moeten zijn. Deze mobiliteit kan tot uitdrukking komen in een verandering van woonplaats bij het aanvaarden van een nieuwe baan, maar veel belangrijker is nog de bereidheid tot het verwerven van nieuwe arbeidsmarktkwalificaties, de bereidheid van functie of werkgever te veranderen en al dan niet tijdelijk te participeren in andere dan de tot dusverre gebruikelijke arbeidspatronen. Het arbeidsmarktbeleid is het middel bij uitstek om voorwaarden te creëren waaronder de voornoemde bereidheid tot uitdrukking kan komen. Dit beleid heeft niet slechts betrekking op degenen die buiten het arbeidsbestel staan, maar ook op de zittende werknemers. De huidige en toekomstige omstandigheden vereisen dat ook zij zich in een dynamische economie oriënteren op hun toekomstige arbeidsmarktperspectieven.

1.5 Elementen van een nieuw arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid werd in de jaren zestig vooral gemotiveerd door de voortdurende tekorten op de arbeidsmarkt die de stabiliteit van de economische ontwikkeling bedreigden. Dit arbeidsmarktbeleid was dan ook met name mobiliserend beleid. Het ging erom reserves voor de arbeidsvraag van de sterk groeiende economie te lokaliseren en waar nodig op aggressieve wijze te mobiliseren. Dit kon betrekking hebben op

mensen werkzaam in laagproduktieve sectoren; mensen woonachtig in regio's met constante werkloosheid; gehuwde vrouwen zonder baan; gehandicapten, die met enige hulp inzetbaar zouden zijn enzovoort. Dit sterk economisch gemotiveerde arbeidsmarktbeleid was ook sociaal-politiek gezien van belang was. Het versterkte het regionale beleid, het gehandicaptenbeleid en het hielp de emancipatie van vrouwen voor zover arbeidsparticipatie daar een voorwaarde voor is. Bovendien werd de positie van het arbeidsmarktbeleid, evenals de eruit voortvloeiende sociaal-politieke maatregelen in het algemeen economisch beleid versterkt.

In de jaren zeventig verdwenen de arbeidstekorten die zo sterk de motivatie gevormd hadden voor het beleid van de jaren zestig. Hoewel de slechte aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aan het einde van de jaren zeventig even in de belangstelling kwam door het naast elkaar bestaan van moeilijk vervulbare vacatures en groeiende werkloosheid, werd deze belangstelling weggevaagd door de massawerkloosheid van de jaren tachtig.

Het is op zich zelf gezien opmerkelijk dat in de discussie over arbeidsmarktbeleid de issues van de jaren zeventig, maar ook die van de jaren zestig, weer terugkomen. Bovendien blijft arbeidsmarktbeleid een positie behouden, die nauw verbonden is met het algemeen economisch beleid.

Het arbeidsmarktbeleid in de komende jaren moet, veel meer dan de werkloosheidscijfers doen vermoeden, mobiliserend beleid zijn. Daar ligt het belangrijkste punt van overeenkomst met dat van de jaren zestig. Toen ging het om mobilisering van arbeidsreserves ten bate van een sterk groeiende economie. Thans gaat het er om de langdurig werklozen te brengen tot (her)intreding op de arbeidsmarkt en om de vrouwen die dat wensen arbeidsmarktperspectieven te verschaffen. Terwijl het arbeidsmarktbeleid van de jaren zestig in sterke mate gesteund werd door de zuigkracht van een expanderende economie, is dit thans veel minder het geval. De groei van de werkgelegenheid is, voor zover aanwezig, traag. Anders dan in de jaren zestig is er geen uitgesproken tekort aan ongeschoolden op de arbeidsmarkt. De tekorten zijn veeleer geconcentreerd in geschoolde beroepen.

Hier ligt dan ook de grootste uitdaging voor het arbeidsmarktbeleid. De langdurige werkloosheid, die op zich zelf een demobiliserende werking heeft en een cultuur van niet-werken bevordert, is geconcentreerd bij een groep die niet kan voorzien in de hier en daar reeds bestaande tekorten op de arbeidsmarkt. Mobiliseren van deze groep betekent ten eerste het doorbreken van een cultuur en de daarbij behorende sociale controle en ten tweede een proces van scholing voor mensen die na de lagere school geen of slechts een afgebroken vervolgopleiding hebben genoten. Daarmee kan echter niet worden volstaan. Ook de zittende werknemers zullen gemobiliseerd moeten worden om zich sterker te oriënteren op hun toekomstige arbeidsmarktperspectieven. Juist zij zullen, gegeven verschillende naast elkaar bestaande hiërarchieën van arbeidsmarktkwalificaties, moeten doorschuiven naar hoger gekwalificeerde, deels ook nog niet bestaande of moeilijk vervulbare functies. Scholingsvoorzieningen kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen. Zo kan ook aan de onderkant van genoemde hiërarchieën plaats gemaakt worden voor de veelal weinig gekwalificeerde langdurig werklozen.

Net als in de jaren zestig gaat het om een activerend arbeidsmarktbeleid. Maar zowel de inhoud van die activering, als de omvang van de daarin besloten liggende opgave is zeer verschillend. Het beleid wordt thans in veel mindere mate gesteund door de aanzuigende werking van een gespannen arbeidsmarkt dan in de jaren zestig het geval was. Een soortgelijke zuigende werking moet thans gegenereerd worden door het benutten van de mogelijkheden tot economische groei, waarvoor het verbeteren van arbeidsmarktkwalificaties van zowel werklozen als werkenden een noodzakelijke voorwaarde vormt.

In principe staan het arbeidsmarktbeleid dezelfde instrumenten ter beschikking als in de jaren zestig: scholing, studie- en beroepskeuzevoorlichting, plaatsingsbevordering en arbeidsbemiddeling. Daarbij komen de voorstellen tot flexibilisering van de arbeidsmarkt, waarmee zowel nieuwe arbeidspatronen en flexibeler arbeidsverhoudingen worden bedoeld, als een zodanige beloning dat prestatie- en schaarsteverschillen beter tot uitdrukking worden gebracht. Langdurig werklozen, herintreedsters en voortijdige schoolverlaters kan voorts een entree op de arbeidsmarkt worden geboden door middel van werkervaringsplaatsen.

Reeds in de jaren zestig werd gestreefd naar een sterke betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij het arbeidsmarktbeleid. Achter het streven naar een 'Raad voor de Arbeidsmarkt' zat de bedoeling te komen tot een tripartite besturing van de arbeidsvoorziening. De geesten waren toen echter niet rijp voor een zo radicale verandering, hoe belangrijk die ook is voor het implementeren van een actief arbeidsmarktbeleid. De destijds opgerichte Raad voor de Arbeidsmarkt was slechts een adviesorgaan binnen het kader van de Sociaal-Economische Raad, zonder uitvoerende bevoegdheden. Bijgevolg bleef het arbeidsmarktbeleid ambtelijk beleid, uitgevoerd door een naar zijn aard centralistisch apparaat.

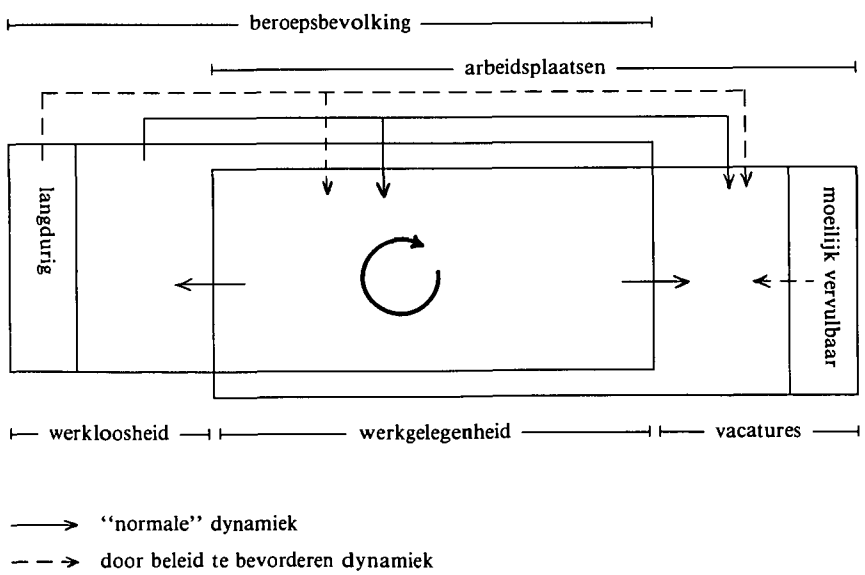
De door de regering voorgenomen tripartisering van het bestuur van de arbeidsvoorziening, die door de organisaties van werkgevers en werknemers is aanvaard, biedt nieuwe mogelijkheden voor de uitvoering van een gemoderniseerd en geactualiseerd activerend arbeidsmarktbeleid [4]. Op regionaal en sectoraal niveau kunnen de maatschappelijke organisaties hun visies op het arbeidsmarktbeleid gestalte geven. Bovendien ontkomen zij er niet aan zo'n visie in onderling overleg te ontwikkelen.

[4] Vgl. W. Dercksen, "Tripartite Labour market policies; institutional conditions for an effective approach of labour market problems"; paper gepresenteerd op "The Second European Regional Congress on Industrial Relations", Herzlia, 13-17 december 1987.

2.1 Inleiding

Vraag en aanbod van arbeid vallen nooit geheel samen. Dit doet zich uiteraard voor wanneer zij verschillen van omvang, maar ook als de vraag even groot is als het aanbod zullen er in de praktijk naast openstaande vraag altijd tegelijkertijd werkzoekenden zijn. Dit komt omdat met het zoeken en vinden van werk en van geschikt personeel tijd en informatie is gemoeid (de zogenaamde frictie op de arbeidsmarkt) en omdat het een onwaarschijnlijk toeval zou zijn als op elk gegeven tijdstip de kwalificaties van het arbeidsaanbod precies zouden corresponderen met de gevraagde vaardigheden. Het niet samenvallen van vraag en aanbod om bovengenoemde redenen is weliswaar vervelend, maar op zich - er is immers sprake van een normaal verschijnsel - nog niet verontrustend. Anders wordt dit wanneer een belangrijk deel van de werkzoekenden weinig kans lijkt te maken op werk, getuige hun langdurige werkloosheid, of wanneer er voor een belangrijk deel van de vacatures geen vooruitzicht bestaat op adequate vervulling. Laatstgenoemde problemen vormen het onderwerp van dit rapport en zijn in schema 2.1 weergegeven in de vorm van de stippellijnen:

Schema 2.1 Dynamiek op de arbeidsmarkt



Omdat de meest simpele oplossing, namelijk het eventueel na scholing of door aanpassing van de arbeidsvoorwaarden laten vervullen van de moeilijk vervulbare vacatures door langdurig werklozen, maar zelden mogelijk zal zijn, zal naar andere oplossingen moeten worden uitgezien. Deze moeten in de dynamiek van de arbeidsmarkt worden gezocht. Het bovenstaande schema doet nog geen recht aan de permanente verande-

ringen die zich in de omvang en samenstelling van vraag en aanbod voordoen. Zo is de omvang van het arbeidsaanbod geen constante. Zij verandert door wijzigingen in de omvang en samenstelling van de bevolking en door veranderingen in de arbeidsmarktparticipatie. Dit laatste wordt weer beïnvloed door economische en sociaal-culturele factoren. Evenmin is uiteraard de omvang van de vraag naar arbeid constant: veranderingen in de omvang en samenstelling van de feitelijke en voorgenomen binnenlandse produktie zijn hier de bepalende factoren. Verder is er vanzelfsprekend de interne dynamiek: mensen veranderen van baan, werklozen vinden een functie, vacatures ontstaan door ontslagname of pensionering en worden na kortere of langere tijd vervuld. Juist waar die veranderlijkheid ontbreekt, met andere woorden wanneer het steeds of nog steeds dezelfden zijn die geen werk kunnen vinden of wanneer het steeds dezelfde soorten vacatures zijn die moeilijk of niet vervulbaar blijken, kan men spreken van problemen.

Om de werkgelegenheidsontwikkeling te kunnen plaatsen, wordt in dit hoofdstuk een schets gegeven van de te verwachten economische ontwikkeling, toegespitst op het aanbod van en de vraag naar arbeid. Voor het toekomstige arbeidsaanbod is uitgegaan van de in 1985 verschenen prognose van het Centraal Planbureau (CPB). Voor de prognose van de vraag naar arbeid wordt gebruik gemaakt van twee scenario's die zijn berekend met dezelfde methode die is toegepast ten behoeve van het onlangs verschenen WRR-rapport Ruimte voor groei [1]. Het gaat bij de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod zowel om de toekomstige omvang, als om de veranderende samenstelling.

2.2 Het aanbod van arbeid

Het aanbod van arbeid zal naar verwachting in de komende vijftien jaar nog groeien, zij het in een afnemend tempo. Behalve op de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking, is deze verwachting met name gebaseerd op de veronderstelling dat de thans nog lage participatiegraad van gehuwde vrouwen in Nederland zal toegroeien naar die in andere Noord- en Westeuropese staten. De patronen van arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen in de ons omringende landen zijn echter verschillend: een doorwerkpatroon in de Scandinavische landen, een herintredingspatroon in het Verenigd Koninkrijk tegenover nu nog overwegend een uittredingspatroon in Nederland. In de prognose van het Centraal Planbureau met betrekking tot het arbeidsaanbod (lopend tot het jaar 2010) wordt als participatieplafond een deelneming aangehouden die voor gehuwde vrouwen tussen het Nederlandse en het Zweedse niveau ligt. Jongere vrouwen bereiken dit plafond het eerst; de doorwerking naar de oudere generaties verloopt langzamer. De participatie van gehuwde vrouwen krijgt echter, naar de verwachting van het CPB, overwegend een herintredingspatroon. Ook in die zin blijft in de toekomst in Nederland de situatie afwijken van de Scandinavische. De prognose van het CPB gaat er derhalve van uit dat in de beschouwde periode in Nederland de participatiepercentages van gehuwde vrouwen beduidend lager blijven dan thans in een aantal andere Europese landen het geval is.

Zoals gezegd, is naast de veranderende participatie van met name gehuwde vrouwen, de zich wijzigende leeftijdsopbouw van de bevolking de tweede belangrijke factor die in de toekomst de omvang van de beroepsbevolking zal beïnvloeden. De prognose van het Centraal Planbureau die hier als uitgangspunt is gekozen, gaat uit van de CBS-bevolkingsprognose van 1984[2].

---

[1] WRR, *Ruimte voor groei; Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

[2] Centraal Planbureau, *Herziening van het trendmatig arbeidsaanbod naar aanleiding van de CBS-bevolkingsprognose uit 1984*; notitie nr. 8, samensteller J.M.J. op de Beke, 's-Gravenhage, april 1985.

Het CPB maakt arbeidsaanbodprognoses door specifieke deelnemingspercentages naar leeftijd, geslacht en (voor vrouwen) burgerlijke staat, te extrapoleren en deze te vermenigvuldigen met de desbetreffende vooruitberekende bevolkingsklassen. Hierbij wordt rekening gehouden met het verwachte kindertal van gehuwde vrouwen en de invloed hiervan op de arbeidsmarktdeelneming. Aparte ramingen worden gemaakt van de mate van vrijwillige vervroegde uittreding, de onderwijsdeelneming van jongeren tot 30 jaar en de aantallen arbeidsongeschikten. De prognose wordt zowel uitgedrukt in personen, als in arbeidsjaren. Veronderstellingen zijn derhalve gemaakt over de mate waarin deeltijdarbeid zal optreden. Een variant op deze veronderstellingen zal hieronder worden gepresenteerd om aan te geven in hoeverre de omvang van het toekomstige aanbod door een alternatieve veronderstelling wordt beïnvloed [3].

De deelneming aan beroepsarbeid is in Nederland laag vergeleken met die in andere landen. In het verleden vanwege de geringe deelneming van met name gehuwde vrouwen, thans ook door de lage participatie in de oudere leeftijdsklassen (WAO/AAW, VUT). Tabel 2.1 laat zien dat tot voor kort ruim een derde van de potentiële beroepsbevolking (de bevolking tussen 20 en 65 jaar) zich niet op de arbeidsmarkt aanbood. Naast degenen die dagonderwijs volgen, zijn dit vooral personen die hun bezigheden in het huishouden vinden. Uit de CPB-prognose valt de verwachting af te leiden dat deze groep in de toekomst zal slinken tot nog maar ruim een vijfde.

Tabel 2.1 Beroepsbevolking als percentage van de potentiële beroepsbevolking, 1960-2010

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2010
63	66	64½	64½	67½	72	73½	76	77½	78½

Bron: WRR. Vanaf 1985: Centraal Planbureau, *Herziening van het trendmatig arbeidsaanbod naar aanleiding van de CBS-bevolkingsprognose 1984*; april 1985.

Deze verwachting stoelt op een toenemende participatie van gehuwde vrouwen (van 35% in 1983 tot 48% in 2010) en op de, ten opzichte van gehuwde vrouwen, hogere en nog stijgende deelneming van ongehuwde vrouwen, een groep die bovendien in relatieve omvang groeit. Als echter het aandeel van de met een partner samenwonenden (al dan niet met kinderen) in deze laatste groep toeneemt, is het denkbaar dat de in het verleden duidelijk te constateren verschillen in arbeidsmarktparticipatie tussen gehuwde en ongehuwde vrouwen verminderen. Een overschatting van de gemiddelde deelneming is dan niet geheel uitgesloten. Daar staat tegenover dat het CPB zich terughoudend opstelt ten aanzien van de deelneming van boven-vijfenzestigjarigen in de toekomst. Bij de mannen wordt uitgegaan van een constante participatie van 6% in de leeftijdsgroep 65-74 jaar, bij vrouwen veronderstelt men een verder teruglopen van het toch al zeer lage deelnemingspercentage (van ruim 1% tot 0,5%). Neemt men de internationaal gezien uitzonderlijk lage deelneming van ouderen in Nederland en de naar verwachting betere gezondheidspositie van de toekomstige ouderen in aanmerking, dan wordt hiermee het toekomstig arbeidsaanbod van deze groep wellicht onderschat [4].

Mochten beide ontwikkelingen plaatsvinden, dat wil zeggen een geringere participatie van ongehuwde vrouwen en een hogere participatie van

[3] Zie ook WRR, *Ruimte voor groei*; op. cit., paragraaf 5.5.
[4] WRR, *Herwaardering van welzijnsbeleid*; Rapport aan de Regering nr. 22, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983, blz. 191.

ouderen dan door het CPB wordt voorspeld, dan nog is het moeilijk het uiteindelijke effect op de gemiddelde deelneming te taxeren. Per saldo wordt daarom in de prognose de door het CPB verwachte gemiddelde deelneming van personen gevolgd. Gegeven de bevolkingsprognose van het CBS (1984, middenvariant) leidt dit tot een voorlopig nog stijgende omvang van de beroepsbevolking tot deze even na de eeuwwisseling een niveau bereikt dat ruim 15% boven het huidige ligt. Deze groei wordt vooral gerealiseerd in de komende vijf jaar, waarin zich jaarlijks per saldo 100.000 personen op de arbeidsmarkt begeven, waarna het groeitempo terugzakt tot zo'n 70.000 in de eerste helft en zo'n 35.000 personen per jaar in de tweede helft van de jaren negentig. Een drastische daling van de omvang van de beroepsbevolking, in personen gemeten, valt voor 2010 niet te verwachten.

Anders ligt dit in andere EG-landen en dan met name in de Bondsrepubliek. Daar wordt, vanwege het veel eerder wegebben van de naoorlogse geboortegolf, al in de eerste helft van de jaren negentig een teruglopend arbeidsaanbod voorzien. Mocht de vraag naar arbeid daar blijven stijgen of ten minste constant blijven, dan kan bij onze oosterburen een snellere reductie van de werkloosheid dan in Nederland worden verwacht. In de grensgebieden kan dit de in het verleden reeds vaker waargenomen aanzuiging van arbeidskrachten via pendel tot gevolg hebben. Ook vestiging van Nederlanders in West-Duitsland vanwege een krappere arbeidsmarkt aldaar is goed denkbaar. De omvang van het effect van zo'n ontwikkeling op de werkloosheid in Nederland valt echter moeilijk te schatten.

Gemakkelijker is dat ten aanzien van een verandering in de mate waarin deeltijdarbeid voorkomt. Vrouwen werken thans vaker in deeltijd dan mannen, waarbij gehuwde vrouwen vaker en gemiddeld korter in deeltijd werken dan ongehuwde vrouwen. Op grond van deze constateringen zijn door het CPB zogenoemde 'omrekeningsfactoren' (van personen naar arbeidsjaren) berekend en geëxtrapoleerd om tot een arbeidsaanbod in arbeidsjaren te komen. Hierbij moet bedacht worden dat een deel van de beroepsbevolking langer werkt dan de gemiddeld overeengekomen arbeidsduur van werknemers. Dit betreft vooral zelfstandigen en beoefenaars van de vrije beroepen. Is het aandeel van part-timers betrekkelijk gering, dan kan het arbeidsaanbod uitgedrukt in arbeidsjaren groter zijn dan de beroepsbevolking uitgedrukt in personen. Tot het midden van de jaren zestig kenden we zo'n situatie.

Tabel 2.2 Verhouding arbeidsaanbod (in arbeidsjaren)/beroepsbevolking (in personen), 1955-2010

1955	1960	1965	1970	1975	1979	1981	1983	1985	1990	1995	2000	2010
1,02	1,01	1,00	0,99	0,975	0,965	0,94	0,915	0,90	0,90	0,895	0,89	0,89

Bron: WRR. Vanaf 1985: Centraal Planbureau, *Herziening van het trendmatig arbeidsaanbod naar aanleiding van de CBS-bevolkingsprognose 1984*; april 1985.

Het CPB verwacht nog een lichte daling van de verhouding arbeidsjaren/personen. Dit niet zozeer vanwege een veranderende samenstelling van de beroepsbevolking, als wel als gevolg van een veronderstelde lichte toename van deeltijdarbeid onder vrouwen (zie tabel 2.3). Dit kan te maken hebben met het stijgen van de gemiddelde leeftijd van de vrouwelijke beroepsbevolking.

Een duidelijke ontwikkeling naar meer deeltijd onder mannen, bijvoorbeeld onder invloed van het veelvuldiger voorkomen van 'tweeverdieners', wordt door het CPB niet voorzien. Toch is het interessant de gevolgen van zo'n - zeker niet onwaarschijnlijke - ontwikkeling nader te onderzoeken. Daarom is een variant op de CPB-prognose berekend,

Tabel 2.3 Verhouding arbeidsaanbod (in arbeidsjaren)/beroepsbevolking (in personen), 1983-2010

	1983	1990	2000	2010
Gehuwde vrouwen	0,62	0,59	0,57	0,57
Ongehuwde vrouwen (incl. gehuwd geweest)	0,90	0,88 (0,85)	0,86 (0,79)	0,86 (0,79)
Mannen	0,97	0,96 (0,93)	0,96 (0,89)	0,96 (0,89)

Bron: Centraal Planbureau, *Herziening van het trendmatig arbeidsaanbod naar aanleiding van de CBS-bevolkingsprognose 1984*; april 1985.
Tussen haakjes: variant met meer deeltijd (WRR).

waarbij zowel voor mannen, als voor ongehuwde of gehuwd geweest zijnde vrouwen verondersteld wordt dat in het jaar 2000 van hen 15 procentpunt meer dan in de CPB-prognose half-time in plaats van full-time werkt (of een hiermee equivalente ontwikkeling, bijvoorbeeld dat ruim een derde 4/5 van de normale werkweek werkt). Naast het vaker voorkomen van twee inkomens per huishouden zou ook een vervaging van het traditionele onderscheid in taken tussen mannen en vrouwen kunnen meespelen, waardoor ook mannen huishoudelijke en verzorgende taken gaan verrichten. Naarmate 'ongehuwd' minder vaak 'alleenstaand' betekent, is het verder denkbaar dat het arbeidsaanbod van ongehuwde vrouwen wat betreft voorkeur voor deeltijdwerk sterker op dat van gehuwde vrouwen gaat lijken. Voor het arbeidsaanbod in arbeidsjaren zijn de kwantitatieve gevolgen van deze veronderstellingen, die tussen haakjes staan weergegeven in tabel 2.3, een verlaging van de geprognotiseerde omvang van het arbeidsaanbod met 110.000 arbeidsjaren in 1990 en met 350.000 arbeidsjaren in het jaar 2000.

De verwachtingen ten aanzien van het aanbod van arbeid en de demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen die hierbij van belang zijn, kunnen als volgt worden samengevat. Er zal zich een bevolkingsontwikkeling voordoen waarbij het geboortencijfer laag blijft, men minder en op hogere leeftijd huwt, de echtscheidingsfrequentie hoog blijft, de hertrouwintensiteit verder daalt en het vestigingsoverschot afneemt. De deelneming aan beroepsarbeid van gehuwde vrouwen gaat een patroon vormen dat lijkt op dat van de ons omringende landen. Verschillen in deelneming tusssen deze groep en de groep ongehuwde en gehuwd geweest zijnde vrouwen worden minder. De arbeidsmarktparticipatie van de boven-vijfenzestigjarigen neemt toe, maar jongeren volgen langer onderwijs. De leeftijdsspecifieke toekenningskansen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering blijven op het huidige niveau. In personen neemt de beroepsbevolking dan jaarlijks met gemiddeld één procent toe tot het jaar 2000 en stabiliseert zich dan min of meer op een niveau dat zo'n 15% boven het huidige ligt. Volgt men de CPB-veronderstellingen ten aanzien van deeltijdarbeid dan correspondeert hiermee een groei van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren van gemiddeld 0,8% per jaar tot 2000. Het is echter niet uitgesloten dat deeltijdarbeid populairder wordt, met name onder die groepen (mannen, ongehuwde vrouwen) waar voltijdwerk tot voor kort regel was. In het bijzonder gaat het hier om parttimers met een dienstverband van 24 tot 32 uur per week. Deze moet men dan vooral zoeken onder de tweeverdieners met beiden een hogere opleiding en onder de jongeren. Als deeltijd bij grotere groepen ingang vindt (zie tabel 2.3, cijfers tussen haakjes), zou het stijgingspercentage van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren teruglopen tot 0,4% per jaar.

2.3 De vraag naar arbeid

De vraag naar arbeid hangt vanzelfsprekend nauw samen met de economische ontwikkeling die zich - het moge bekend zijn - moeilijk laat

voorspellen. Hier is gekozen voor het weergeven van twee toekomstschetsen voor de komende jaren (tot 1995) waaruit tendenties zijn af te leiden voor onder meer de vraag naar arbeid. In beide schetsen zijn voorzienbare ontwikkelingen zo goed mogelijk verdisconteerd. Tevens is rekening gehouden met de technisch-economische structuur die Nederland in 1985 kende en zijn veronderstellingen gemaakt over het tempo en de mate van veranderbaarheid van deze structuur. Voor een uitgebreide en concretere beschrijving van de voorzienbare ontwikkelingen, de technisch-economische structuur en de daarbij gemaakte veronderstellingen wordt verwezen naar het onlangs gepubliceerde WRR-rapport Ruimte voor groei. Van belang hier is vast te stellen dat beide toekomstschetsen met betrekking tot bovengenoemde zaken niet verschillen. Zij doen dit wel voor een aantal externe veronderstellingen, waarvan die met betrekking tot de exportprestaties en de investeringsbereidheid de belangrijkste zijn.

De eerste toekomstschets geeft een ontwikkeling weer onder een gunstig gesternte. Extern betekent dit het ontbreken van ernstige verstoringen van het internationale economische proces, zodat de wereldhandel gestaag blijft groeien. Nederlandse exporteurs worden verondersteld in staat te zijn deze groeiende afzetmogelijkheden in het buitenland zodanig te benutten dat een exportgroei van 5 à 6% per jaar wordt verwezenlijkt. Binnenlands betekent dit dat de ontwikkeling en diffusie van nieuwe technologieën adequaat verloopt en de kostenverhoudingen geen barrières opwerpen voor het aangaan van een succesvolle competitie met buitenlandse concurrenten. Het marktmechanisme wordt verondersteld zijn allocatieve functie naar behoren te vervullen en met betrekking tot de overheid wordt ervan uitgegaan dat zij haar bijdrage levert aan het vervullen van de voorwaarden voor economische groei. Wat dit laatste betreft moet onder meer worden gedacht aan het in stand houden en uitbreiden van de economische infrastructuur in brede zin, dus inclusief die voor kennis en kennisoverdracht.

Tegen deze globale achtergrond zijn in het genoemde WRR-rapport Ruimte voor groei scenario's beschreven waarin naar optimale waarden voor een aantal sociaal-economische en milieudoelstellingen is gezocht. De eerder genoemde voorzienbare ontwikkelingen plus de technisch-economische structuur en de veronderstelde veranderbaarheid daarvan, zijn samengebracht in een multisector model van de Nederlandse economie. Onder restrictie van dit model worden doelstellingen geoptimaliseerd. De modelmatige aanpak maakt het mogelijk (en noodzakelijk) de globaal aangegeven 'gunstige omstandigheden' nader te preciseren. Samengevat komt dit op het volgende neer.

De binnenlandse consumptie krijgt een bovengrens opgelegd die wordt afgeleid van de maximale inkomensgroei die, gegeven de groei van de beroepsbevolking en de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit, mag worden verwacht. Voor de onderscheiden consumptiecategorieën wordt deze macro-bovengrens vervolgens gedifferentieerd met het oog op wat bekend is van de diverse inkomenselasticiteiten. Ten aanzien van de sectorale exportmogelijkheden worden ruime marges aangehouden tenzij uit de sectorverkenningen die zijn verricht aanwijzingen komen dat hiervan moet worden afgeweken. (Voor de landbouw en de voedingsmiddelenindustrie geldt dit bijvoorbeeld.) Bedrijfsinvesteringen volgen de vraag volgens een van te voren vastgelegde verhouding tussen produktiecapaciteit en investering of zij worden afgeleid uit bekende voornemens of prognoses (elektriciteitscentrales en woningbouw bijvoorbeeld). De omvang van de overheidsinvesteringen hangt samen met de ontwikkeling van het nationaal inkomen. De vraag naar arbeid is een functie van de produktie-omvang, waarbij rekening is gehouden met de uiteenlopende produktiviteitsniveaus en -ontwikkelingen in de onderscheiden bedrijfstakken.

Tevens is verdisconteerd dat in sommige sectoren snelle groei leidt tot een jonger, produktiever machinepark, hetgeen weer een versnelling van de arbeidsproduktiviteitsstijging tot gevolg heeft.

Binnen dit raamwerk is door middel van optimalisering gezocht naar ontwikkelingen waarbij:

- de werkloosheid op middellange termijn substantieel daalt;
- de arbeidsproduktiviteit per uur met tenminste 2,5% per jaar stijgt;
- de handelsbalans niet langdurig tekorten of grote overschotten vertoont;
- de onbestreden uitstoot van potentieel verzurende stoffen (NO_x, SO_2, ammoniak) en van overige vervuiling zodanig vermindert, dat wordt voldaan aan de door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) geformuleerde streefwaarden.

Ontwikkelingen die zowel voldoen aan de eisen die het model stelt, als aan bovengenoemde doelstellingen liggen in het zogenoemde 'afgewogen groeigebied'. Wordt binnen dit gebied gestreefd naar een ontwikkeling die - gemiddeld over een periode van tien jaar - zoveel mogelijk werkgelegenheid met zich meebrengt, dan komt het scenario naar voren dat hier als een 'expanderende economische ontwikkeling' wordt gepresenteerd.

Een tweede schets van een mogelijke toekomstige ontwikkeling is weergegeven onder de titel 'een stagnerende economische ontwikkeling'. De twee belangrijkste verschillen met de vorige schets liggen in het niet tot stand komen van voldoende investeringen en het achterwege blijven van de in de vorige schets bereikte exportprestaties. Zo'n ontwikkeling wordt nagebootst door de uitbreiding van de produktiecapaciteit te limiteren en de bovengrenzen aan de groei van de sectorale export te verlagen. Tevens wordt verondersteld dat de overheidsinvesteringen niet groeien en de investeringen in de woningbouw teruglopen (in de eerste schets wordt verondersteld dat deze het niveau van 1985 behouden).

Binnen deze randvoorwaarden blijkt al snel dat aan de eerder gestelde eis, namelijk dat op middellange termijn de werkloosheid tot weinig boven het frictieniveau wordt teruggebracht, niet meer kan worden voldaan. Wel voldoen de berekeningen die onder de titel 'een stagnerende economische ontwikkeling' worden gepresenteerd aan de volgende vereisten:

- de arbeidsproduktiviteit per uur stijgt met tenminste 2% per jaar;
- de handelsbalans vertoont niet langdurig tekorten of grote overschotten;
- de onbestreden uitstoot van potentieel verzurende stoffen en van overige vervuiling vermindert zodanig, dat wordt voldaan aan de door het ministerie van VROM geformuleerde streefwaarden.

Tabel 2.4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van enige macro-economische grootheden in de periode 1986-1995 in beide scenario's. Het expansiescenario kan worden gelezen als een soort bovengrens aan de economische ontwikkeling wanneer wordt gestreefd naar maximale inzet van arbeid; het stagnatiescenario is vanzelfsprekend niet de bodem, maar vertegenwoordigt een ontwikkeling die optreedt wanneer onder ongunstige investerings- en exportomstandigheden naar maximale inzet van arbeid wordt gestreefd.

Het expansiescenario vertoont een hoge - zij het historisch niet unieke - groeivoet van het nationaal inkomen met een stijgend aandeel van de uitvoer en een nog sterker toenemend aandeel van de investeringen daarin. De groei van de consumptie blijft iets achter. De hoge investeringen (de investeringsquote stijgt van 17% van het BNP in 1985 tot ruim 23% gemiddeld genomen over de vooruitberekeningsperiode) werken door in een flinke uitbreiding van de bouwactiviteiten. Sterke groei vertonen alle industriële sectoren, met uitzondering van de voedingsmiddelenindustrie, en de commerciële dienstensectoren met als koploper de sector Transport

Tabel 2.4 Enige macro-economische kerncijfers van een expanderende en een stagnerende economische ontwikkeling (gemiddelde over de jaren 1986-1995)

Gemiddelde jaarlijkse groei (in %) van:	Expansie	Stagnatie
- produktiewaarde	4,8	1,6
- toegevoegde waarde	4,6	1,3
- exportvolume	5,7	0,9
- consumptievolume	3,9	1,5
- werkgelegenheid [a)]	2,0	-0,8
- arbeidsproduktiviteit	2,7	2,4
Gemiddeld niveau van:		
- investeringen (1985 = 100)	171	112
- investeringsquote	23,1	17,9
- werkloosheid '91-'95 (1000 arbeidsjaren)	200	1330
- saldo handelsbalans (mld. gulden)	8,1	7,0

Bron: WRR, GBF Optimaliseringen R103 E1K en R103 F1R.
a) Uitgedrukt in arbeidsuren.

& communicatie (jaarlijkse groei 6,7%). Achterblijvende sectoren in termen van groei in produktiewaarde in constante prijzen zijn Overheid, Gezondheidszorg & onderwijs, Landbouw en Delfstofwinning & gasdistributie.

Voor dit rapport is uiteraard de ontwikkeling van de vraag naar arbeid die zo'n expansiescenario met zich meebrengt, van belang. Tabel 2.5 geeft hiervan een beeld. Daarin is te zien dat de werkgelegenheidsgroei zich concentreert op de Bouwnijverheid, de Verzorgende diensten (horeca, reparatie, maatschappelijke en sociaal-culturele dienstverlening), de Metaalverwerkende industrie en de Overige industrie (textiel, hout- en meubelindustrie, papier- en grafische industrie). Opmerkelijk is dat van een drastische verschuiving naar werkgelegenheid in de dienstensector geen sprake is. Hoge groei leidt ons dus niet direct het post-industriële tijdperk in.

De consequenties van het teruglopen van investerings- en exportgroei tot een tempo van circa 1% per jaar worden zichtbaar in de tweede kolom van tabel 2.5. De vraag naar arbeid in uren uitgedrukt loopt *tenminste* (in dit scenario is werkgelegenheid gemaximaliseerd) terug met 0,8% per jaar. Bij een gemiddelde arbeidsduur van 1985 betekent dit een verlies van 330.000 full-time arbeidsplaatsen over een periode van 10 jaar. De groeivoeten van produktie en consumptie zijn aanzienlijk lager dan in het expansiescenario.

Meer dan gemiddelde groeiers (in termen van produktiewaarde in constante prijzen) zijn de sectoren Metaalverwerkende industrie, Bouwnijverheid en Verzorgende diensten. Opvallend is dat voor de geringe exportmogelijkheden en de restricties op de capaciteitsuitbreiding enige compensatie wordt gezocht door in de Landbouw en de Voedingsmiddelenindustrie de toegestane uitbreiding maximaal te benutten. Zo springen deze twee sectoren, die in het expansiescenario tot de achterblijvers behoren, in dit scenario er relatief nog gunstig uit.

De vraag naar arbeid neemt, uitgedrukt in arbeidsuren, alleen toe in de Bouwnijverheid, de Verzorgende dienstverlening en de sector Gezondheidszorg & onderwijs. De omvang van het overheidspersoneel (burgelijk en militair) is in dit scenario nagenoeg constant. Alle overige onderscheiden bedrijfstakken vertonen een teruglopende arbeidsinzet. Het snelst krimpen de industriële sectoren Elektrotechniek, Chemie en Aardolieindustrie en bij de dienstensectoren Transport & communicatie. De dienstensectoren en dan met name de kwartaire diensten lijken minder gevoelig voor veranderingen in het tempo van de economische groei dan de industriële sectoren. Dat zou betekenen dat het de combinatie van economische stagnatie en een hoge prioriteit voor werkgelegenheid is die de tendens naar een post-industriële samenleving versterkt.

Tabel 2.5 Vraag naar arbeid (in arbeidsuren) bij een expanderende en bij een stagnerende economische ontwikkeling a)

		Werkgelegenheid 1985 (1000 arb. jaren)	Gemidd.niveau 1986-1995 (1985 = 100)		Gemidd. groeivoet 1986-1994 (% per jaar)	
			expansie	stagnatie	expansie	stagnatie
1.	Landbouw	271	79	82	-4,0	-3,4
2.	Delfstofw. & gasdistr.	18	82	74	-2,8	-4,7
3.	Chemie	112	108	75	1,9	-4,5
4.	Zware industrie[b)]	65	111	82	2,4	-3,2
5.	Metaalverw.industrie	249	119	90	3,1	-1,6
6.	Elektrotechniek	100	100	72	0,0	-5,5
7.	Voeding industrie	161	88	85	-2,0	-2,8
8.	Aardolie ind.	11	95	73	-0,1	-5,3
9.	Overige ind.[c)]	181	116	93	2,9	-1,5
3-9	Industrie	879	108	85	1,6	-2,7
10.	Elektriciteit & water	37	98	84	-0,3	-3,0
11.	Bouwnijverheid	329	145	111	6,5	1,2
12.	Handel	717	116	94	2,9	-1,0
13.	Verzorgende diensten[d)]	561	120	111	3,5	1,5
14.	Transport & communicatie	314	111	81	2,1	-3,1
15.	Woningbezit	13	100	95	0,0	-0,8
16.	Zakelijke diensten[e)]	360	109	92	1,8	-1,1
12-16	Commerciële diensten[f)]	1965	115	96	2,7	-0,5
17.	Gez.zorg & onderwijs	565	110	106	2,1	0,5
18.	Overheid	497	109	102	1,6	0,1
17-18	Kwartaire diensten[g)]	1062	110	104	1,9	0,3
1-18	Totaal	4561	112	96	2,3	-0,8

Bron: WRR, GBF Optimaliseringen R103 E1K en R103 F1R.
a. Bij maximalisering van de gemiddelde werkgelegenheid over de vooruitberekeningsperiode.
b. Basismetaal en bouwmaterialenindustrie.
c. Textiel-, leder-, hout- en meubelindustrie, papier- en grafische industrie.
d. Horeca, reparatie, sociaal-culturele en maatschappelijke dienstverlening, overige dienstverlening.
e. Inclusief banken en verzekeringen.
f. Inclusief kwartair deel in Verzorgende diensten.
g. Exclusief kwartair deel in Verzorgende diensten.

2.4 Economische groei en arbeidsmarktbeleid

Het expansiescenario kan alleen worden gerealiseerd als aan een groot aantal voorwaarden wordt voldaan. In het WRR-rapport Ruimte voor groei worden ze beschreven. Hier zijn vooral die voorwaarden van belang die betrekking hebben op de arbeidsmarkt. In de eerste plaats moet dan worden gedacht aan het voorkomen van knelpunten op de arbeidsmarkt. Daarnaast zal de arbeidsmarkt de noodzakelijke veranderingen in de sectorstructuur niet mogen belemmeren. Aan het beleid om deze voorwaarden te verwezenlijken is dit rapport gewijd. In de volgende hoofdstukken wordt het beschreven.

Voor een goed begrip van de beleidsvoorstellen moet men zich realiseren dat, zoals gezegd, in het expansiescenario simultaan een aantal doelstellingen van economisch beleid wordt verwezenlijkt. Het scenario maakt deel uit van wat in het WRR-rapport Ruimte voor groei het 'afgewogen groeigebied' wordt genoemd. De kenmerken van het scenario

vloeien voort uit het feit dat werd gezocht naar een economische ontwikkeling met onder meer een flink groeiende consumptie, een groei van de produktiviteit van tenminste 2,5% per jaar en een drastische vermindering van de werkloosheid, waarbij bovendien de uitstoot van potentieel verzurende stoffen wordt beperkt tot een niveau dat overeenkomt met de streefcijfers van VROM. De eis dat de werkloosheid substantieel moet dalen, terwijl tegelijkertijd een behoorlijke groei van de arbeidsproduktiviteit moet ontstaan, leidt ertoe dat de creatie van arbeidsplaatsen weliswaar in belangrijke mate in de dienstensectoren, waaronder de kwartaire sector, moet worden gezocht, maar niet uitsluitend daar. Ook in de industriële sectoren moet de werkgelegenheid groeien. De eis dat beperking van de milieubelasting een behoorlijke groei van de arbeidsproduktiviteit niet in de weg mag staan, betekent dat die beperking niet uitsluitend gevonden kan worden in een overheveling van activiteiten naar de schone dienstensectoren, maar dat ook, en naar blijkt vooral, inzet van kapitaal en arbeid voor veranderingen in vervuilende produktieprocessen in industrie en landbouw nodig is.

Tegelijkertijd impliceert de groei van de arbeidsproduktiviteit in het expansiescenario dat eisen zullen worden gesteld die tot stijging van de reële loonvoet zullen leiden. Daarbij zullen dan ongetwijfeld de sectorale verschillen in de loonvoetstijgingen kleiner zijn dan die in de stijgingen van de arbeidsproduktiviteit. Zowel economische mechanismen als doelstellingen van de inkomenspolitiek verzetten zich tegen sterke differentiatie in de groei van de loonvoet. Dit betekent dat de relatieve arbeidskosten per eenheid produkt in die sectoren, waar de stijging van de arbeidsproduktiviteit bij het gemiddelde achterblijft, zullen stijgen. Dit zal zich vooral voordoen in de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg. Bevordering van de creatie van arbeidsplaatsen in die sectoren wordt daardoor een ingewikkeld economisch-politiek probleem, vooral voor zover de activiteiten in deze sectoren collectief gefinancierd moeten blijven ter wille van de toegankelijkheid ervan voor lagere inkomensgroepen. Als behalve aan de bevordering van de werkgelegenheid ook aan de groei van de materiële welvaart van de bevolking een hoge prioriteit wordt gegeven, zoals in het expansiescenario, wordt creatie van arbeidsplaatsen in sommige dienstensectoren moeilijker dan wanneer genoegen wordt genomen met laag betaalde, additionele werkgelegenheid. Een dergelijke prioriteit stelt extra eisen aan het beleid.

Als loondifferentiatie geen instrument kan zijn om in het expansiescenario voldoende werkgelegenheid in de maatschappelijke dienstverlening en vergelijkbare sectoren te scheppen, moeten andere instrumenten worden gezocht. Verkleining van het verschil tussen netto-lonen en bruto-arbeidskosten (de wig) stuit ook op bezwaren, zolang het sociale zekerheidsstelsel en de sociale voorzieningen in hun huidige vorm en omvang in stand gehouden moeten worden. Dit betekent dat de relatieve kostenstijging moet worden aanvaard en dat er voor moet worden gezorgd dat vergroting van de collectieve druk niet op het overige inkomen wordt afgewenteld. In Ruimte voor groei wordt aangetoond dat in een expansiescenario het verdwijnen van de conjuncturele component in het tekort van de collectieve sector daartoe de mogelijkheden schept. In dat rapport wordt ook aanbevolen waar mogelijk delen van de collectieve sector te privatiseren.

Om toch ook in de industriële sectoren en in de tertiaire sector werkgelegenheid te scheppen zal vooral scholing nodig zijn en verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. In de volgende hoofdstukken worden de instrumenten daarvoor besproken.

Ook in het geval de stagnatie in de ontwikkeling van de economie voortduurt of zelfs erger wordt, zoals beschreven is in het stagnatiescenario, zal arbeidsmarktbeleid nodig zijn, al zal zulk beleid de stagnatie niet kunnen overwinnen. Beleid gericht op bestrijding van stagnatie moet veel meer omvatten dan arbeidsmarktbeleid. Het zal uiteraard afhankelijk zijn van aard en oorzaken van de stagnatie. De eerdergenoemde

samenhang tussen de keuze van de doelstellingen en de kenmerken van de scenario's maakt bij de voorbereiding van dit beleid een heroverweging van de prioriteiten noodzakelijk, evenals trouwens van de keuze van de instrumenten. In het hierboven beschreven stagnatiescenario zou bijvoorbeeld anders over loondifferentiatie kunnen worden gedacht dan in het expansiescenario. Een bespreking van zulke afwegingen is in dit rapport echter niet aan de orde.

Het activerend arbeidsmarktbeleid dat in dit rapport wordt voorgesteld is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het benutten van de ontwikkelingsmogelijkheden van de Nederlandse economie. De groeibelemmerende factoren waarop het activerend arbeidsmarktbeleid zich zou moeten richten, zijn nauw verbonden met de hierboven geschetste veranderingen in het sectorale patroon van de werkgelegenheid en in de samenstelling van de beroepsbevolking. De aansluitingsproblematiek van vraag en aanbod van arbeid vraagt dan ook om speciale aandacht.

Bij de analyse van de toekomstige ontwikkelingen van vraag en aanbod van arbeid is afgezien van een nadere uitwerking in opleidingsniveau en opleidingsrichting. De uitkomsten van onderzoek dat op dit terrein beschikbaar is - in termen van tekorten en overschotten van arbeid gespecificeerd naar opleiding - zijn met zoveel onzekerheden omgeven dat de betekenis voor het arbeidsmarktbeleid nog zeer beperkt is. De uiteindelijke resultaten blijken erg afhankelijk te zijn van de verdelingsmethodiek en de daarbij gehanteerde veronderstellingen. Helaas is het voor het beleid meest interessante gegeven - de te verwachten discrepanties - het gevoeligst voor methode en veronderstellingen [5].

Het sectorale patroon van de werkgelegenheid in de toekomst is, zoals blijkt uit een vergelijking tussen het expansie- en het stagnatiescenario, ten dele afhankelijk van de mate van economische groei. Dit impliceert voor het arbeidsmarktbeleid dat de verschillende voorzieningen die een bijdrage leveren aan een goede aansluiting van vraag en aanbod op flexibele wijze moeten kunnen inspelen op de feitelijke economische ontwikkelingen. Deze eis van flexibiliteit geldt in het bijzonder voor de voorzieningen die werklozen en werkzoekenden mogelijkheden bieden specifieke arbeidsmarktkwalificaties (scholing, werkervaring) te verwerven. Naarmate de voorzieningen in het kader van het arbeidsmarktbeleid op flexibele wijze kunnen inspelen op arbeidsmarktontwikkelingen, doet het probleem dat kwalitatieve vraag en aanbod van arbeid zo moeilijk voorspelbaar zijn, zich minder gevoelen.

[5] Centraal Planbureau, *De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie 1975-2000*; Werkdocument nr. 17, samenstellers R. van Opstal en B. Kuhry, 's-Gravenhage, september 1987. Stichting het Nederlands Economisch Instituut, *Een verkenning van de arbeidsmarkt naar beroep en opleiding tot 1990*; OSA-werkdocument nr. W17, 's-Gravenhage, januari 1986.

3. LANGDURIGE WERKLOOSHEID

3.1 De werkloosheidscijfers

In abstracto kost het weinig moeite om het eens te worden over de vraag wie tot de werklozen gerekend moeten worden. De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) geeft de volgende omschrijving, die algemene erkenning geniet: 'Als werkloos worden beschouwd die personen die geen dienstverband hebben, onmiddellijk beschikbaar zijn voor betaald werk en actief daarnaar zoeken'. De problemen komen pas naar voren wanneer in individuele gevallen de algemene criteria in concrete beslisregels moeten worden vertaald. De werkloosheidscijfers zijn dan ook gebaseerd op pragmatische werkafspraken. Hierbij wordt noodzakelijkerwijs tamelijk arbitrair vastgesteld wat onder 'actief zoeken' en 'direct bemiddelbaar' moet worden verstaan.

In Nederland worden momenteel drie verschillende werkloosheidsdefinities gehanteerd, die alle aansluiten bij de IAO-richtlijnen. De definitie die door het CBS in de Arbeidskrachtentelling wordt gebruikt, is in 1981 vastgesteld door de Centrale Commissie voor de Statistiek. In deze definitie worden tot de werkloze beroepsbevolking gerekend personen zonder werkkring die:

- een werkloosheidsuitkering ontvangen of
- actief zoeken naar werk en tevens op korte termijn beschikbaar zijn om arbeid te aanvaarden
- wel een werkkring hebben aanvaard doch met de werkzaamheden nog niet begonnen zijn.

Volgens deze definitie worden personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen zonder nadere toets op zoekgedrag of beschikbaarheid als werkloos geteld. De begrippen 'actief zoeken' en op 'korte termijn beschikbaar zijn', zijn door het CBS als volgt gespecificeerd. Om als actief zoekend te worden aangemerkt moet iemand in de afgelopen 4 weken naar werk hebben gezocht. Om als beschikbaar te worden beschouwd moet iemand in staat zijn binnen twee weken een werkkring te aanvaarden. Op basis van de Arbeidskrachtentelling 1985 werden 750.000 personen tot de werkloze beroepsbevolking gerekend [1].

Het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen (BSEG) hanteert dezelfde operationele definitie als het CBS bij de Arbeidskrachtentelling met één verschil, namelijk dat ontvangers van een werkloosheidsuitkering niet automatisch tot de werklozen worden gerekend; ook voor hen wordt namelijk het criterium toegepast van actief zoeken naar werk en onmiddellijke beschikbaarheid. Volgens het BSEG behoren 132.000 personen die door het CBS wel als werkloos worden geteld, niet tot de werklozen. Met name in de oudere leeftijdscategorieën worden relatief veel werklozen gevonden die niet voldoen aan de BSEG-normen [2].

De derde werkloosheidsdefinitie ten slotte die in ons land gehanteerd wordt, is die in de statistiek van de geregistreerde werkloosheid. Deze statistiek is gebaseerd op het integrale bestand van bij arbeidsbureaus

[1] A.W.F. Corpeleijn, H.J. van Dommelen, 'Arbeidskrachtentelling 1985: de voornaamste resultaten'; *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, 1986, nr. 9, 's-Gravenhage, Centraal Bureau voor de Statistiek.

[2] M.G.K. Einerhand, S. van den Elshout en E.M.J. Hoogteijling, 'De omvang van de werkloosheid in 1985 nader bezien'; *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, 1986, nr. 6, 's-Gravenhage, Centraal Bureau voor de Statistiek.

ingeschreven werkzoekenden, het zogenaamde ISVA-bestand (Informatiesysteem Vraag en Aanbod). Zowel werkenden als niet-werkenden kunnen zich laten registreren bij een arbeidsbureau ten einde voor arbeidsbemiddeling in aanmerking te komen. Een plicht tot registratie bestaat voor personen jonger dan 57,5 jaar die een werkloosheidsuitkering ontvangen. Op basis van deze registraties wordt maandelijks onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de statistiek van de geregistreerde werkloosheid samengesteld. Tot de geregistreerde werklozen rekent men alle bij een arbeidsbureau ingeschrevenen zonder werkkring die 20 uur of meer per week in loondienst willen werken en onmiddellijk beschikbaar zijn. De geregistreerde werkloosheid zal de komende jaren worden beïnvloed door de invoering van de stelselherziening sociale zekerheid en de verhoging van de inschrijvingsplichtige leeftijd van 57,5 naar 60 jaar voor personen met recht op nWW. Met name de afschaffing van de verdiscontering van het werkloosheidsdeel van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WAO en AWW en de overheveling van de werkloosheidscomponent naar de nWW, IOAW en RWW zal de geregistreerde werkloosheid doen toenemen.

De geregistreerde werkloosheid geeft niet de totale omvang van de werkloosheid aan. In vergelijking met de Arbeidskrachtentelling worden twee groepen buiten beschouwing gelaten [3]. In de eerste plaats werklozen die een werkkring zoeken van minder dan 20 uur per week (AKT '85: 71.000 personen) en in de tweede plaats personen op zoek naar een baan van 20 uur of meer per week die zich niet bij het arbeidsbureau hebben laten inschrijven (AKT '85: 168.000 personen). In de Rapportage arbeidsmarkt 1986 worden deze groepen aangeduid als *verborgen werklozen*.

Ten slotte zijn er nog twee categorieën van personen die volgens de IAO-richtlijnen niet tot de werklozen gerekend mogen worden, maar die wel te zien zijn als onbenut arbeidsaanbod. Uit de Arbeidskrachtentelling 1985 blijkt dat van alle werkzame personen er 116.000 zoeken naar een baan met een langere arbeidsduur. Daarnaast zijn er 128.000 personen die onvrijwillig in deeltijd werken, maar niet zoeken naar meer werk. Het totale aantal *gedeeltelijk werklozen* bedraagt daarmee 244.000. Overigens blijkt dat ongeveer 10% van de werkzoekenden (45.000) een baan wenst met een kortere arbeidsduur. Een laatste categorie - door het CBS aangeduid als *marginaal actieven* - is wel bereid betaalde arbeid te verrichten maar voldoet niet aan de vastgestelde criteria [4]. De omvang van deze categorie wordt geschat op 375.000 personen. De zwakste oriëntatie op de arbeidsmarkt binnen deze categorie heeft de groep die bereid is een baan te aanvaarden maar in de afgelopen 12 maanden niet heeft gezocht (62%). Opvallend is het grote aantal vrouwen dat wel bereid is een baan te aanvaarden, maar zegt niet naar werk te zoeken en ook niet recent gezocht heeft.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het verschijnsel werkloosheid niet in één, absoluut cijfer kan worden vervat. Tussen werkenden met een volledige baan en niet-economisch actieven bestaat een breed spectrum van arbeidsmarktposities, waarin onder meer gedeeltelijk werklozen en marginaal actieven een plaats vinden. De geregistreerde werkloosheid die in de politieke besluitvorming een dominante plaats inneemt, laat slechts een deel van de werkelijkheid zien. Bovendien bestaat over dit laatste werkloosheidscijfer veel onduidelijkheid. Volgens een in februari 1986 gehouden onderzoek van de Stichting Research voor Beleid

[3] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1986*; 's-Gravenhage, september 1986.
[4] M.G.K. Einerhand, S. van den Elshout en E.M.J. Hoogteijling, op. cit.

Tabel 3.1 Een schatting van het onbenut arbeidsaanbod, maart-april 1985 op basis van de AKT'85, x 1000[a)]

			waarvan ingeschreven
werkloos	750,7		529,3
- wenst 20 uur of meer	679,7	511,5	
- wenst minder dan 20 uur	71,0	17,8	
gedeeltelijk werkloos	244,0		
marginaal actief	374,4		
Totaal	1369,1		

Bron: M.G.K. Einerhand, S. van de Elshout, E.M.J. Hoogteijling, 'De omvang van de werkloosheid in 1985 nader bezien', *Supplement bij de Sociaal-economische Maandstatistiek*, jaargang 1986 nr. 6, Centraal Bureau voor de Statistiek.

a) In deze schatting van het onbenutte arbeidsaanbod bevinden zich zeker ook WAO gerechtigden die zich actief dan wel marginaal actief op de arbeidsmarkt richten. De omvang van deze groep is niet bekend. Los van het arbeidsmarktgedrag blijkt uit een onderzoek van het CPB uit 1984 dat begin 1982 95.000-115.000 WAO-uitkeringsgerechtigden als werkloos zijn aan te merken.

(SRB) werd ruim 37% van de geregistreerde werklozen ten onrechte als werkloos geteld [5].

De zogeheten bestandsvervuiling treedt onder andere op als gevolg van een vertraging tussen het tijdstip van uitschrijving en de gebeurtenis die aanleiding geeft tot uitschrijving (meestal het vinden van een baan). Zo bleek in februari 1986 dat ongeveer 10% van de ondervraagden ten onrechte niet was uitgeschreven. Dit komt neer op ruim 70.000 personen uitgaande van het toenmalige bestand. Een tweede vorm van bestandsvervuiling treedt op wanneer ingeschrevenen een of andere vorm van tijdelijk werk aanvaarden, zonder het arbeidsbureau daarvan in kennis te stellen. Gezien de aard van het werk wenst men toch als werkzoekende geregistreerd te blijven. Met de recente groei van allerlei vormen van tijdelijk werk, deeltijdarbeid, afroepcontracten en dergelijke, is dit verschijnsel belangrijk in omvang toegenomen. Uit het eerdergenoemde onderzoek bleek dat ruim 14% van de ondervraagden op 31 januari 1986 tijdelijk werk had, of wel 100.000 personen. In het merendeel van de gevallen ging het om uitzendarbeid. Ten derde bleek dat circa 65.000 personen niet direct beschikbaar waren voor een baan, voornamelijk door studie of ziekte. De laatste vorm van bestandsvervuiling bestaat hierin dat 3,7% van de ondervraagden (26.000 personen) niet of niet meer bereid bleek twintig uur of meer per week te werken.

Dit onderzoek naar de bestandsvervuiling is later nog tweemaal herhaald [6]. Beide vervolgonderzoeken geven een bevestiging van de eerste uitkomst. Ruim 24% van de bij het arbeidsbureau ingeschreven werkloze personen heeft een of andere vorm van werk. Voorts is duidelijk dat 12% om redenen zoals studie, gezondheid en dergelijke niet direct beschikbaar is voor een baan. Dit cijfer ligt hoger dan de uitkomst van het onderzoek in februari 1986, maar verondersteld wordt dat door een betere vraagstelling het laatste cijfer betrouwbaarder is. Ten slotte zoekt 4,1% van de als werkloos ingeschrevenen een baan van minder dan

[5] Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van de arbeidsbureaus*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 1986.

[6] H. Detmar, B. Dekker, *Het werkloosheidscijfer nader onderzocht*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 1987.
H. Detmar, B. Dekker, *Het werkloosheidscijfer opnieuw beschouwd*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 1987.

20 uur per week. In totaal voldoet bijna 41% van de als werkloos geregistreerde personen niet aan de criteria van de werkloosheidsdefinitie.

Door de Stichting Research voor Beleid is in het tweede onderzoek naar de bestandsvervuiling ook de groep werkzoekenden opgenomen die niet als formeel werkloos geregistreerd stond. Zoals kon worden verwacht, blijkt ook in deze groep sprake van bestandsvervuiling; bijna 25% blijkt wel aan alle criteria van de formele werkloosheidsdefinitie te voldoen. Beide uitkomsten samen resulteren in de conclusie dat het officiële werkloosheidscijfer ruim 33% te hoog is. Na correcties komt de geregistreerde werkloosheid in februari 1987 uit op 460.000 personen; het officiële werkloosheidscijfer was toen 709.000.

Recent publiceerde ook het CBS de resultaten van een onderzoek naar de kwaliteit van de bij de arbeidsbureaus geregistreerde werkloosheidsgegevens [7]. Het grondmateriaal voor de kwaliteitsanalyse betreft het ISVA-bestand per 26 juli 1986. Het eerste deel van het onderzoek richtte zich op een mogelijke bestandsvervuiling ten gevolge van een vertraging van de *administratieve verwerking* van mutaties. Uit het onderzoek blijkt dat dit het niveau van de werkloosheid slechts in beperkte mate vertekent. Het saldo van de berekende neerwaartse (-20.000) en opwaartse (+ 14.000) effecten is -6000. Buiten beschouwing bleef hierbij bestandsvervuiling die veroorzaakt wordt indien een persoon zich voor de afgesproken verlengdatum van zijn inschrijving had moeten laten uitschrijven, bijvoorbeeld vanwege het verkrijgen van een werkkring. Uit het onderzoek 'Registreren en tellen' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat deze vorm van overschatting van de werkloosheid neerkomt op 6 procent [8].
Het tweede deel van het CBS-onderzoek richtte zich op de bestandsvervuiling die ontstaat wanneer de feitelijke arbeidsmarktpositie niet overeenkomt met de registratie bij de arbeidsbureaus. De analyse op dit aspect is uitgevoerd door het ISVA-bestand te koppelen aan de (beperkte) Arbeidskrachtentelling 1986. De resultaten komen overeen met de bestandsvervuiling die door de SRB is vastgesteld.

Zowel het CBS-, als het SRB-onderzoek tonen aan dat het bestand van geregistreerde werklozen in zijn huidige vorm geen goede basis vormt voor het vaststellen van het niveau van de werkloosheid. Het feit dat veel ingeschrevenen niet voldoen aan de scherpe werkloosheidsdefinitie betekent echter niet dat deze personen dat zelf ook zo ervaren of dat het arbeidsbureau voor deze groep geen taak heeft. Het gegeven bijvoorbeeld dat men door studie of door ziekte niet direct bemiddelbaar is voor een baan en dus niet onder de werkloosheidsdefinitie valt, laat onverlet dat men in de naaste toekomst waarschijnlijk wel beschikbaar zal zijn en bemiddeling zal behoeven. Ook binnen de groep van werkzoekenden met een beperkt dienstverband, die niet onder de definitie vallen, kan er toch sprake zijn van gedeeltelijke werkloosheid. Men kan op zoek zijn naar een (vaste) baan met een langere arbeidsduur.

Het is voor een goed arbeidsmarktbeleid van belang dat de regering beschikt over betrouwbare informatie over de werkloosheid. Daarbij moet erkend worden dat het verschijnsel werkloosheid niet met één algemeen geldend en absoluut cijfer kan worden aangegeven. Afhankelijk van het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt, kunnen verschillende werkloosheidsdefinities worden gehanteerd. Deze benaderingswijze wordt ook door het CBS in praktijk gebracht, zoals blijkt uit de uiteenzetting in het begin van deze paragraaf.

---

[7] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kwaliteitsanalyse ISVA-bestand*; 's-Gravenhage, november 1986.
Staatscourant, nr. 165, vrijdag 29 augustus 1987, blz. 1.

[8] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afdeling Toegepast Arbeidsmarktonderzoek, Directoraat-Generaal Arbeidsvoorzieningen, *Registreren en tellen VI*; 's-Gravenhage, januari 1986.

In de reeks van nuttige werkloosheidsdefinities is de registratie van het aantal personen dat een uitkering ontvangt in het kader van de Werkloosheidswet, de Wet Werkloosheidsvoorziening of de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers van de Algemene Bijstandswet belangrijk als ondergrens van de werkloze beroepsbevolking. De gegevens voor dit cijfer kunnen worden geleverd door de bedrijfsverenigingen, de sociale diensten en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Om te weten welk deel van de werkloze beroepsbevolking direct beschikbaar is voor de arbeidsmarkt zou de volgende werkloosheidsdefinitie kunnen worden gehanteerd: werkloos zijn alle personen zonder werkkring die in de afgelopen vier weken stappen hebben ondernomen om werk te vinden en in staat zijn binnen twee weken een werkkring te aanvaarden. Dit werkloosheidscijfer is in de nabije toekomst vast te stellen op basis van de nieuwe doorlopende Enquête Beroepsbevolking van het CBS met de uitvoering waarvan in 1987 een aanvang is gemaakt. Het grote voordeel ten opzichte van de statistiek van de geregistreerde werkloosheid is dat twee categorieën, namelijk personen die een werkkring zoeken van minder dan 20 uur per week en personen die zich niet bij het arbeidsbureau laten inschrijven, hierin wel zijn opgenomen. Bovendien worden hierbij ingeschrevenen bij het arbeidsbureau en ontvangers van een werkloosheidsuitkering aan dezelfde criteria getoetst als niet-ingeschrevenen. Dit is belangrijk omdat onder andere uit de Arbeidskrachtentelling 1985 blijkt dat nogal wat oudere werklozen met een uitkering niet meer actief naar werk zoeken.

Een derde relevant cijfer betreft het aantal personen dat gedeeltelijk werkloos is. Dit zijn mensen met een deeltijdbaan die meer uren wensen te werken. Hierbij zou de volgende werkloosheidsdefinitie gehanteerd kunnen worden: Gedeeltelijk werkloos zijn alle personen met een werkkring die beslag legt op minder dan de door hen gewenste arbeidstijd (met als bovengrens de gebruikelijke arbeidstijd voor een volledige betrekking) en die in afgelopen vier weken stappen hebben ondernomen om werk te vinden en in staat zijn binnen twee maanden een nieuwe werkkring te aanvaarden. Dit cijfer kan eveneens tot stand komen op basis van de Enquete Beroepsbevolking van het CBS.

Naast de voorgestelde meting van de ondergrens van de werkloosheid, van het strikte werkloosheidscijfer dat vooral van betekenis is om de beschikbaarheid op korte termijn vast te stellen en de vaststelling van de gedeeltelijke werkloosheid, is het van belang ook andere varianten te hanteren. In de praktijk zal dit kunnen gebeuren door de criteria zoekgedrag, beschikbaarheid en bereidheid werk te aanvaarden ruimer te nemen. Het aantal varianten zal worden bepaald door de behoefte van de gebruikers en de mogelijkheden die de Enquête Beroepsbevolking kan bieden.

Natuurlijk is een meting van de werkloze beroepsbevolking op basis van een enquête ook niet zonder nadelen. De beantwoording van vragen behoeft niet altijd naar waarheid te geschieden, terwijl het ook niet altijd objectief is vast te stellen of de respondent aan gestelde criteria als bijvoorbeeld zoekgedrag, beschikbaarheid en bereidheid werk te aanvaarden, voldoet. Een meting op basis van de administraties van de arbeidsbureaus biedt voor dit probleem echter ook geen oplossing gezien de bestaande omvangrijke bestandsvervuiling.

Een bijkomende overweging om te kiezen voor een werkloosheidscijfer dat gebaseerd is op de Enquête Beroepsbevolking is de nog te bespreken beleidsaanbeveling van de Raad om de inschrijvingsplicht voor werkloze uitkeringsgerechtigden af te schaffen. In het door de Raad bepleite streven om te komen tot een meer pluriforme arbeidsbemiddeling past geen verplichte inschrijving. Bedrijfsverenigingen en sociale diensten zouden de vrijheid moeten krijgen al dan niet van de arbeidsbemiddeling van het arbeidsbureau gebruik te maken (zie hfdst. 6). Door de arbeidsbureaus te ontslaan van de verplichting het officiële werkloosheidscijfer te leveren, kan de registratie zich sterker dan voorheen richten op de arbeids-

voorzieningstaken. Dit zal de kwaliteit van de dienstverlening zeker ten goede komen. Het spreekt overigens vanzelf dat de gedetailleerde informatie waarover de arbeidsbureaus beschikken een belangrijke aanvulling betekent op de werkloosheidscijfers uit de Enquête Beroepsbevolking. Om beide bronnen optimaal te benutten is het van belang dat tussen het CBS en de arbeidsbureaus afspraken worden gemaakt over het gebruik van de GAB-bestanden.

3.2 Omvang en samenstelling van de langdurige werkloosheid

De sterke groei van de werkloosheid in de eerste helft van de jaren tachtig is veroorzaakt door twee elkaar versterkende factoren: een stijging van de beroepsbevolking en tegelijkertijd een situatie van teruglopende werkgelegenheid. Tussen 1979 en 1984 nam de beroepsbevolking jaarlijks toe met gemiddeld 100.000 personen, terwijl tegelijkertijd de werkgelegenheid over de gehele periode daalde met 300.000 arbeidsjaren. Naarmate een omvangrijke werkloosheid langer aanhoudt, zijn er ook in omvang toenemende groepen werklozen waarvan de werkloosheid een structureel karakter begint aan te nemen. De opbouw van het werklozenbestand naar duur van inschrijving laat zien dat de werkloosheid zich steeds meer concentreert bij personen met een lange inschrijvingsduur.

Tabel 3.2 Geregistreerde werkloosheid naar gerealiseerde duur van inschrijving, jaargemiddelden

Duur in jaren	Procentuele verdeling				
	1982	1983	1984	1985	1986
korter dan 1	69	56	47	46	47
1-2	21	26	23	20	18
2-3	6	11	15	14	11
3-4	2	4	9	10	9
langer dan 4	2	3	7	10	15
	100	100	100	100	100
in personen × 1000	655	801	822	761	710

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*; 's-Gravenhage, september 1986.

De stijging van het aantal langdurige werklozen komt ook tot uitdrukking in de toename van de RWW-bijstandsuitkeringen. Het beroep op de RWW is sinds 1980 qua aantal vervijfvoudigd en betreft in 1986 ongeveer 408.000 personen, of wel 63% van het aantal personen met een werkloosheidsuitkering [9].

Bestandcijfers van de werkloosheid wekken ten onrechte de indruk dat het om een vaste groep van werklozen gaat waarin weinig beweging zit. In feite vernieuwt het bestand zich momenteel gemiddeld in ruim 12 maanden. Het merendeel van de werkzoekenden staat echter korter dan 12 maanden ingeschreven; een ander deel daarentegen aanzienlijk langer. Naarmate de gerealiseerde werkloosheidsduur langer is, neemt de kans om binnen 12 maanden uit te stromen af. Deze uitstroomkansen bereikten hun dieptepunt in 1983. Sindsdien verbeteren zij weer gestaag.

Het vinden van werk is overigens maar één reden voor uitschrijving. Andere redenen zijn onder meer het laten verlopen van het inschrijvingsbewijs, pensionering, ziekte, arbeidsongeschiktheid en vrijstelling van inschrijvingsplicht. Zo blijkt dat in 1985 het aandeel van de uitschrijvingen

[9] Rapportage Arbeidsmarkt 1986, op. cit., blz. 89.

Tabel 3.3 Geschatte kans om binnen 12 maanden uit te stromen naar duur van inschrijving aan het begin van het jaar

Gerealiseerde werkloosheidsduur	Uitstroom in % 1981	1982	1983	1984	1985	1986
korter dan 1 jaar	65	56	51	57	61	63
1 - 2 jaar	50	42	37	46	47	50
2 - 3 jaar	40	33	30	39	40	42
langer dan 3 jaar	35	30	26	31	34	33

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1986*; 's-Gravenhage, september 1986.

wegens het vinden van een baan 63% is voor personen die korter dan één jaar werkloos zijn en 43% voor zeer langdurig werklozen (3 jaar en langer). Dit laatste houdt in dat de kans om binnen een jaar uit te stromen *wegens het vinden van een baan* in 1985 voor degenen die korter dan één jaar werkloos zijn ongeveer 38% was en voor zeer langdurig werklozen ongeveer 15%.

De doorstroming van schoolverlaters naar de arbeidsmarkt is sinds 1983 eveneens verbeterd. Het percentage schoolverlaters dat zich bij het arbeidsbureau laat inschrijven is gezakt van 76% in 1983 tot circa 64% in 1985. Een steeds groter deel van de schoolverlaters vindt dus op eigen kracht werk. Onder degenen die zich wel laten inschrijven verloopt de doorstroming bovendien sinds 1983 weer vlotter. Was in 1983 na 9 maanden 59% van de ingeschrevenen weer uitgeschreven, in 1985 was dat opgelopen tot 63%. Niettemin is de *langdurige* werkloosheid onder schoolverlaters in 1985 zowel absoluut als relatief toegenomen. Dat duidt op de zwakke positie van 'oudere' lichtingen schoolverlaters. Ruim 30% heeft na een jaar nog geen werk gevonden. Hun kansen om daarna nog door te stromen naar de arbeidsmarkt nemen steeds verder af.

De aantrekkende economie en de sedert 1984 groeiende werkgelegenheid hebben de arbeidsmarktpositie van enkele categorieën van werkzoekenden verbeterd. Een voortgaande groei van de werkgelegenheid in de komende jaren zal echter niet zonder meer kunnen voorkomen dat de langdurige werkloosheid in omvang aanzienlijk blijft. Een vooruitberekening over de samenstelling van het werklozenbestand, gegeven de veronderstelling van een daling van de werkloosheid tot 500.000 in 1990, illustreert het structurele karakter van de langdurige werkloosheid [10]. In 1990 zal volgens deze becijfering het aandeel van de langdurige werkloosheid nog 29% zijn, waarvan 17% met een werkloosheidsduur van langer dan vier jaar.

De bovenvermelde gegevens over het verschijnsel langdurige werkloosheid hebben uitsluitend betrekking op werklozen die geregistreerd staan bij de arbeidsbureaus. Het is waarschijnlijk dat ook onder de verborgen werklozen en marginaal actieven langdurige werkloosheid voorkomt. Een indicatie is bijvoorbeeld het aantal ontmoedigden ('discouraged workers'). Op basis van de Arbeidskrachtentelling 1985 wordt dit geschat op 78.000 personen. Het gaat hier om personen zonder werkkring voor wie de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt een reden is om niet (meer) naar werk te zoeken. Het merendeel valt onder de categorie marginaal actieven.

In dit hoofdstuk zal de analyse van de langdurige werkloosheid zich voornamelijk beperken tot de geregistreerde werklozen. Daarbij is de vraag relevant in hoeverre de eerder geconstateerde bestandsvervuiling

[10] Rapportage Arbeidsmarkt 1986, op. cit., blz. 12.

invloed heeft op het beschikbare cijfermateriaal. Bekend is dat een deel van de uitschrijvingen slechts administratieve uitschrijvingen zijn, bijvoorbeeld vanwege verhuizing naar een ander arbeidsbureau of als gevolg van het ten onrechte laten verlopen van het inschrijvingsbewijs. Dit leidt tot een onderschatting van de duur van de werkloosheid. Uit het onderzoek van de Stichting Research voor Beleid (SRB) blijkt dat de bestandsvervuiling niet speciaal gebonden is aan de werkloosheidsduur [11]. Wel is er een verschil in de mate van vervuiling. Van de langdurig werklozen zegt 4% uitgeschreven te zijn, werkt 14,5% als uitzendkracht of freelance, heeft 7,2% een vaste baan en is circa 10% niet beschikbaar vanwege studie of ziekte. Voor werklozen met een kortere inschrijvingsduur liggen de percentages hoger.

Wat betreft de kwalitatieve gegevensvervuiling blijkt dat 32% van de langdurig werklozen een foute beroepscode had en 31% een foute opleidingscode. In vergelijking met werklozen met een kortere inschrijvingsduur is de opleidingscode aanzienlijk vaker onjuist. Deze uitkomsten betekenen dat ook de omvang van de langdurige werkloosheid duidelijk lager uitkomt. Het feit dat ruim 14% als uitzendkracht of freelance werkt, zou kunnen inhouden dat de arbeidsmarktpositie gunstiger is dan werd verondersteld. De kwalitatieve gegevensvervuiling is ongetwijfeld van invloed op het hierna te presenteren gedetailleerde overzicht van langdurig werklozen naar opleidingsniveau. Fouten in de opleidingscodes worden het meest gemaakt naarmate de leeftijd van de geregistreerde werkloze hoger ligt.

In april 1985 en april 1986 is op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een overzicht samengesteld van degenen die langer dan twee jaar als werkloos staan ingeschreven, onderverdeeld naar sexe, leeftijd en opleiding. Beide overzichten worden in bijlage 3.1 in enigszins gewijzigde vorm gepresenteerd. Op basis van deze gegevens zijn enkele globale typeringen te maken van de omvang en de samenstelling naar leeftijd, opleiding en geslacht.

1. Het aandeel van de langdurig werklozen, dus van hen die *langer dan twee jaar werkloos* zijn, binnen het totale aantal geregistreerde werklozen is hoog. In 1985 bedroeg hun aantal circa 250.000 op een totaal aantal werklozen van circa 765.000, hetgeen neerkomt op bijna een derde deel. In 1986 is de langdurige werkloosheid absoluut en relatief nog iets toegenomen. Voor 1985 blijkt dat het aantal langdurig werkloze mannen ruim 175.000 is op een totaal van 500.000 mannelijke werklozen, hetgeen overeenkomt met circa 35%. Voor de vrouwen ligt de verhouding iets gunstiger: 73.000 op een totaal van 265.000, hetgeen neerkomt op circa 28%. Zonder enige overdrijving kan gesteld worden dat het probleem van de langdurig werklozen in kwantitatief opzicht omvangrijk is. Voorts kan worden geconstateerd dat, niettegenstaande de aantrekkende werkgelegenheid, noch het absolute aantal langdurig werklozen, noch hun aandeel binnen het totale aantal werklozen vermindert.

2. Kijken we naar de leeftijdsopbouw van het bestand van langdurig werklozen, dan blijkt dat ongeveer driekwart zich bevindt in de leeftijdscategorie 25-54 jaar. Bijna de helft valt in de leeftijdsgroep van 25-39 jaar. De omvang van de categorie boven 54-jarigen is betrekkelijk gering. Dit komt omdat velen van hen zich reeds buiten de arbeidsmarkt bevinden via regelingen als de afschaffing van de inschrijvingsplicht voor werklozen van 57,5 jaar en ouder, de WAO, de VUT en vervroegde pensionering. Circa 20% van het aantal langdurig werklozen bestaat uit jongeren (15-24 jaar).
   Wordt het onderscheid naar sexe in de beschouwing betrokken, dan blijkt de langdurige werkloosheid relatief een groter probleem te zijn

[11] H. Detmar, B. Dekker, op. cit.

voor jonge vrouwen (15-24 jaar) dan voor mannen van dezelfde leeftijd. Voor de categorie 25-54 jarigen geldt precies het omgekeerde. Voor vrouwen ligt het zwaartepunt van de problematiek van langdurige werkloosheid in de leeftijdscategorie 15-39 jaar, bij mannen in die van 25-54 jaar.

3. De langdurige werkloosheid concentreert zich voornamelijk bij personen met geringe opleiding. Ongeveer de helft heeft alleen een basisopleiding of een onvoltooide vervolgopleiding. Ongeveer een derde heeft een diploma van het lager beroepsonderwijs (lbo) of het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo). Daarna lopen de aantallen snel terug in rangorde van de hoogte der opleiding. Het aantal langdurig werklozen met een scholing boven het niveau van lbo en mavo beweegt zich rond de 50.000 personen (18 procent). Daarvan bezit ruim de helft een mbo-, havo- of vwo-diploma. Ter vergelijking: de verdeling van het totale arbeidsaanbod naar opleidingsniveau zag er in 1983 als volgt uit: basisniveau 19%, uitgebreid lager 30%, middelbaar 36%, semi-hoger en hoger 15%.
   Betrekken we de verdeling naar sexe hierbij dan ziet het patroon er iets anders uit. De langdurige werkloosheid van vrouwen blijkt zich voornamelijk te concentreren bij hen die een opleiding hebben op het niveau van lbo of mavo (circa één derde deel), op afstand gevolgd door hen die een onvoltooide vervolgopleiding hebben genoten (ca. 20%) of slechts over een basisopleiding beschikken (20%). Bij de mannen daarentegen concentreert de langdurige werkloosheid zich bij hen die slechts een basisopleiding hebben genoten (ca. 35%), gevolgd op enige afstand door degenen die een lbo- of mavo-diploma hebben (30%) en ten slotte op forse afstand door hen die een onvoltooide vervolgopleiding hebben genoten (ca. 15%). De verdeling van de langdurige werkloosheid naar opleiding en sexe in geeft 1986 in vergelijking met 1985 geen wijzigingen van betekenis te zien. Enige voorzichtigheid bij het trekken van conclusies op basis van het opleidingsniveau is echter wel geboden, omdat met name oudere werklozen door werkervaring en gevolgde bedrijfsopleidingen/cursussen een inzetbaarheid kunnen hebben die niet is af te leiden uit het initiële opleidingsniveau.

In het bovenstaande is op basis van drie persoonskenmerken - leeftijd, geslacht en opleiding - een globale typering gegeven van het bestand van langdurig werklozen. Daaruit zijn enkele algemene conclusies te trekken:
- vrouwen vormen een minderheid in het totale bestand van langdurig werklozen. Ook het aandeel van langdurig werklozen ligt bij vrouwen lager dan bij mannen. Een verklaring hiervoor is dat met name gehuwde vrouwen zich vaak na verloop van tijd van de arbeidsmarkt terugtrekken. Wel moet worden opgemerkt dat er - gerelateerd aan de totale vrouwelijke beroepsbevolking - sprake is van een oververtegenwoordiging van vrouwen binnen het totale bestand aan werklozen;
- de omvangrijkste groep langdurig werklozen zowel bij mannen als bij vrouwen, bevindt zich in de leeftijdscategorie van 25-39 jaar. Procentueel bevinden zich echter onder oudere werklozen meer landurig werklozen dan onder jongere werklozen: 40 procent van alle werklozen in de leeftijdscategorie 25-39 jaar is langer dan twee jaar werkloos, terwijl dit aandeel voor de leeftijdscategorieën 15-24 jaar en 40-64 jaar respectievelijk 20% en 45% bedraagt;
- vooral personen met alleen basis- en onvoltooid vervolgonderwijs, alsmede met een lagere beroepsopleiding zijn langdurig werkloos. Zo heeft ongeveer de helft van de langdurig werklozen alleen basisonderwijs of onvoltooid vervolgonderwijs; een kwart van hen heeft alleen lager beroepsonderwijs. In de oudere leeftijdscategorieën neemt zowel relatief als absoluut het aandeel van langdurig werklozen met alleen een basisopleiding toe. Onder de jongere langdurig werklozen hebben de meesten een onvoltooide opleiding.

In het voorafgaande is een aantal factoren genoemd dat de kans op langdurige werkloosheid beïnvloedt. Door de Stichting voor Economisch Onderzoek is in opdracht van de WRR een studie uitgevoerd naar de determinanten van arbeidsmarktgedrag [12]. De belangrijkste vraag was: Welke (persoonsgebonden) kenmerken bepalen de feitelijke positie van een individu op de arbeidsmarkt, met name haar of zijn participatie. Het onderzoek is vooral interessant omdat niet gekeken is naar de situatie van een individu op een bepaald moment, maar naar de arbeidsmarktpositie in de periode 1980-1985. Ten behoeve van het onderzoek is de populatie in drie categorieën ingedeeld op basis van de mate van toegang tot de arbeidsmarkt in de onderzochte periode:

categorie A: personen die voortdurend hebben gewerkt; (minder dan drie maanden werkloos);
categorie B: personen die een wisselende positie vertonen;
categorie C: personen die niet hebben gewerkt.

Als basismateriaal diende het arbeidsmarktsurvey van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA). Dit is een enquête onder 2132 huishoudens met 6348 individuen. Gebruik is gemaakt van een multinominaal logit model. Dit model is bijzonder geschikt voor de analyse van gegevens die in verscheidene categorieën zijn ingedeeld. De te verklaren variabele in het model is de verdeling van individuen over deze categorieën (participeert, wisselt of participeert niet). Als verklarende variabele gelden persoonsgebonden kenmerken zoals geslacht, leeftijd en opleiding. Op basis van individuele waarnemingen van de waarden van de verklarende variabelen en van de arbeidsmarktpositie kunnen parameters worden geschat die de kans weergeven dat een persoon, gegeven haar of zijn kenmerken, tot één van de drie categorieën behoort.

Het algemene beeld dat uit de berekeningen naar voren komt, is dat de arbeidsmarktpositie (over een periode van 5 jaar) van mannen minder variatie vertoont en minder gevoelig is voor verandering in de omstandigheden dan dat van vrouwen. Voor vrouwen is de participatiekans het hoogst op 33-jarige leeftijd, voor mannen ligt de top bij 42 jaar. Opvallend is dat meer dan de helft van de jonge vrouwen een wisselend gedrag vertoont, tegenover een kwart van de jonge mannen. De aanwezigheid van een kind doet bij vrouwen de kans op 'participeert' sterk afnemen.

Een hoger opleidingsniveau leidt bij mannen tot een wat grotere kans op participatie, vooral ten koste van de categorie 'wisselt'. Bij vrouwen is er in dat geval een veel sterker effect, in die zin dat de kans op 'participeert niet' daalt en toeneemt voor 'wisselt'. Men kan dus stellen dat een hogere opleiding de kans op participatie in het algemeen vergroot, maar dat de precieze uitwerking verschilt naar geslacht.

Het uurloon blijkt bij mannen geen significant effect uit te oefenen op de arbeidsmarktpositie. Bij vrouwen heeft een hoger uurloon een positief effect op de participatie.

Het hebben van een partner blijkt positief te correleren met participatie, terwijl gescheiden personen vaker in de categorieën 'wisselt' of 'participeert niet' vallen. In vergelijking met andere variabelen is het effect van de burgerlijke staat op de arbeidsmarktpositie van vrouwen verwaarloosbaar klein. Dit lijkt vreemd, omdat bekend is dat gehuwde vrouwen minder werken dan ongehuwde vrouwen. De verklaring is dat kennelijk niet de burgerlijke staat zèlf, maar de verschillen in omstandigheden die daarmee gepaard gaan (kinderen, inkomen echtgenoot e.d.) de oorzaak vormen van verschillen in arbeidsmarktpositie.

Naast persoonskenmerken zijn ook twee omgevingsvariabelen in het onderzoek betrokken. Het werkloosheidspercentage is als verklarende

[12] J.M. Bekkering, J.S. Gamer, J.A. Doornink, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, *Determinanten van arbeidsmarktgedrag*; 's-Gravenhage, te verschijnen in de serie Werkdocumenten WRR.

variabele opgenomen om het 'discouraged worker effect' te kunnen meten. In regio's met hoge werkloosheid blijkt de participatie inderdaad te dalen; ontmoedigde vrouwen stromen vooral naar de categorie 'participeert niet' en mannen naar 'wisselt'. Ten slotte blijken mannen die in een stad wonen minder vaak te participeren en vrouwen juist meer.

In het bovenstaande is de relatie weergegeven tussen bepaalde persoonsgebonden kenmerken en de arbeidsmarktpositie. Daarnaast is het mogelijk het cumulatieve effect van de verschillende persoonskenmerken op de arbeidsmarktpositie van 'standaardpersonen' te berekenen. Daartoe zijn zowel voor vrouwen als voor mannen een 'extreem A-type' (participatie) en een 'extreem C-type' (participeert niet) geconstrueerd. Het zijn individuen met zodanige waarden van de persoonsgebonden kenmerken dat de kans op participatie, respectievelijk geen participatie zo groot mogelijk is.

Ook uit de resultaten voor de extreme typen blijkt dat de positie van mannen meer vastligt dan dat van vrouwen. Zelfs een man met typische C-kenmerken (participeert niet) heeft nog een kans van bijna 45% om in categorie A te vallen. Een gehuwde vrouw, zonder kinderen met een leeftijd van 31 jaar en het hoogste opleidingsniveau maakt de grootste kans op arbeidsmarktparticipatie, terwijl een vrouw van 25 jaar, gescheiden, met kinderen, een laag opleidingsniveau en met een uitkering de geringste kans op arbeidsparticipatie heeft. Voor een gehuwde man, zonder kinderen, 42 jaar, en met het hoogste opleidingsniveau is de kans op arbeidsparticipatie het grootst. Een man met een geringe kans op arbeidsparticipatie is 35 jaar, gescheiden, zonder kinderen, laagste opleidingsniveau en wonend in een stad met een hoog werkloosheidspercentage.

3.3 De arbeidsmarktpositie van een langdurig werkloze

De arbeidsmarktpositie van een langdurig werkloze wordt uiteraard niet alleen bepaald door persoonsgebonden kenmerken. Factoren aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt spelen evenzeer een rol. Nog steeds is er sprake van een aanzienlijke discrepantie tussen vraag en aanbod. Niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief. Omdat voor de komende jaren rekening gehouden moet worden met een forse instroom van gekwalificeerde schoolverlaters en een stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen zal de positie van een oudere werkzoekende met een lage opleiding verder verslechteren. Voor het beleid is het van belang na te gaan in hoeverre er binnen de groep langdurig werklozen verschillen in arbeidsmarktpositie bestaan.

Jongeren

Eerder is geconstateerd dat de recente daling van de werkloosheid zich vooral concentreert bij personen die korter dan één jaar werkloos zijn. Bij jongeren loopt de werkloosheid echter over de hele linie terug, ook onder de langdurige werklozen. Toch mag hieruit niet geconcludeerd worden dat de jeugdwerkloosheid geen probleem meer is. Van de afhankelijke beroepsbevolking onder de 25 jaar is nog bijna 26% werkloos. Ter vergelijking: voor de leeftijdscategorie 25-39 jaar is dit 14%. Binnen de categorie jongeren zijn de volgende groepen met een verhoogde kans op werkloosheid aan te wijzen:

- *jongeren met een onvoltooide opleiding.*
  Voortijdige schoolverlaters vormen een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Onder de ruim 100.000 personen die jaarlijks de eerste fase van het voortgezet onderwijs verlaten, bevinden zich ruim 36.000 voortijdige schoolverlaters. De arbeidsmarktpositie van werkloze jongeren zonder enig diploma blijkt slechter te zijn dan die van andere groepen: zij worden vaker werkloos en blijven dit gemiddeld langer.

Het betreft hier de zogenaamde drop-outs, die hoofdzakelijk afkomstig zijn van lbo en mavo;
- *jonge vrouwen.*
  Meer dan de helft van alle langdurig werkloze jongeren bestaat uit jonge vrouwen. De relatief lange werkloosheidsduur van jonge vrouwen wordt onder andere veroorzaakt door de aard van de gevolgde opleidingen. Vooral typische meisjesopleidingen in het lhno, en mbo en hbo die zich specifiek richten op beroepsuitoefening in de kwartaire sector bieden beperkte arbeidsmarktperspectieven. Daarnaast speelt voor het lhno het stigma van restonderwijs een belangrijke rol;
- *jongeren met een algemeen vormende opleiding.*
  Als uit de huidige jeugdwerkloosheid één zaak duidelijk naar voren komt is het wel dat een beroepskwalificatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een goede positie op de arbeidsmarkt. Algemeen voortgezet onderwijs zonder een aansluitende beroepsopleiding biedt slechte arbeidsmarktperspectieven.

Personen van 25-54 jaar

De samenstelling van de groep langdurig werklozen in de leeftijdscategorie 25-54 jaar is eveneens heterogeen. In de eerste plaats behoren tot deze categorie mensen zonder enige arbeidservaring. Een rapportage over de arbeidsmarkt in Rijnmond laat zien dat 20% van alle werklozen tussen de 25 en 39 jaar nog nooit een vaste baan heeft gehad [13]. Het gaat hier vooral om schoolverlaters die in de jaren 1980-1982 de arbeidsmarkt betraden. De ernstige economische recessie op dat moment zorgde ervoor dat zij een relatief grote kans hadden om werkloos te worden. De combinatie van langer werkloos, lage scholing, weinig werkervaring en inmiddels te duur in vergelijking met de latere lichtingen schoolverlaters zorgt voor een zwakke arbeidsmarktpositie.
In de tweede plaats is er een groep van personen die door verlies van werk in een werkloosheidssituatie terecht zijn gekomen. De slechte arbeidsmarktpositie waarin vooral de laagopgeleiden onder hen zijn komen te verkeren, is mede een gevolg van een structureel verlies aan arbeidsplaatsen op lager niveau door een drastische sanering en herstructurering in de arbeidsintensieve industrieën die de concurrentie met het buitenland niet langer aankonden. Ook hebben de hoge arbeidskosten er toe geleid dat minder dan voorheen gebruik wordt gemaakt van mensen met relatief eenvoudige functies. Daarnaast zijn de functie-eisen gewijzigd als gevolg van mechanisering en automatisering van de produktie. De destijds opgedane werkervaring is in veel gevallen niet meer direct van nut in de veranderende produktieprocessen. Een bijkomende factor is dat als gevolg van de ruime arbeidsmarkt er verdringingsprocessen zijn opgetreden ten koste van de lager opgeleiden.

Buitenlandse arbeidskrachten

In het algemeen kan worden gesteld dat buitenlandse arbeidskrachten oververtegenwoordigd zijn in het bestand van langdurig werklozen. De grote werkloosheid onder buitenlanders hangt samen met al eerder genoemde factoren, zoals opleidingsniveau en leeftijd. Ook speelt mee dat zij vooral werk vonden in zwakke bedrijfstakken. Daarnaast speelt het behoren tot een etnische minderheid een rol. Het gaat hierbij niet uitsluitend om vooroordelen die tot discriminatie kunnen leiden, maar zeker ook om barrières in de personeelswerving die ongunstig werken voor etnische minderheden (interne werving, externe werving via familie of vrienden, personeelsadvertenties in kranten die door etnische minderheden niet gelezen worden, testen die toegesneden zijn op mensen met een

[13] Overlegplatform voor Onbetaalde Arbeid in het Rijnmondgebied, *Eerste voortgangsrapportage*; Rotterdam, maart 1986.

Nederlandse culturele achtergrond enz.). De problematiek van de werkloze buitenlandse arbeidskrachten verdicht zich in de grote steden en vooral in de oude wijken. Terwijl voor geheel Nederland het aandeel van de buitenlanders in de totale werkloosheid circa 10% bedraagt, is dat in Amsterdam en Rotterdam circa 16-18% [14]. Verondersteld moet worden dat daarnaast veel allochtonen met Nederlandse nationaliteit tot de langdurig werklozen behoren.

Herintreedsters

In de statistiek van de geregistreerde werkloosheid kan een indicatie gevonden worden voor het aantal herintreedsters dat zich bij het arbeidsbureau heeft laten inschrijven. Het gaat om ongeveer 25% van het totale aantal ingeschreven vrouwen [15]. Algemene kenmerken van deze groep vrouwen zijn het lage niveau van het gevolgde (beroeps)onderwijs en de gerichtheid op traditionele vrouwenberoepen (horeca, algemene dienst, handel/kantoor, onderwijs/verzorging). Deze cijfers geven echter een zeer onvolledig beeld van de mogelijke omvang van de groep herintredende vrouwen. Geldt voor mannen dat de registratie bij het arbeidsbureau een uitkeringsvoorwaarde is, langdurig werkloze vrouwen hebben vrijwel geen belang bij registratie. Veel (gehuwde) vrouwen trekken zich dan ook na verloop van tijd terug. De Arbeidskrachtentelling 1985 geeft een schatting van het aantal ontmoedigden. Voor circa 78.000 personen, voornamelijk vrouwen, is de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt een reden om niet (meer) naar werk te zoeken. Daarmee treden zij toe tot de verborgen arbeidsreserve.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is een schatting gegeven van de verborgen arbeidsreserve. Het gaat om een omvangrijke groep van personen die bereid is betaalde arbeid te verrichten, maar niet voldoet aan de criteria om tot de geregistreerde werkloosheid gerekend te kunnen worden. In tabel 3.4 is te zien dat de verborgen arbeidsreserve, in personen gemeten, groter is dan de geschoonde geregistreerde werkloosheid. Bij vrouwen maakt de verborgen arbeidsreserve zelfs 75% uit van het totale onbenutte arbeidsaanbod. De verborgen arbeidsreserve onder vrouwen bestaat voor 25% uit niet ingeschreven werklozen, voor 27% uit gedeeltelijk werklozen, voor 48% uit marginaal actieven en omvat in totaal meer dan een half miljoen vrouwen.

Tabel 3.4 Het aandeel van vrouwen in het onbenutte arbeidsaanbod op basis van de AKT '85

	Totaal x 1000	waarvan vrouwen x 1000	%
Verborgen arbeidsreserve:			
niet ingeschreven werklozen	222	144	64,8
gedeeltelijk werklozen	244	158	64,7
marginaal actieven	374	283	75,6
Ingeschreven werklozen	529	178	33,6
Totaal onbenut arbeidsaanbod	1.369	763	55,7

Bron: WRR, op basis van M.G.K. Einerhand, S. van den Elshout en E.M.J. Hoogteijling, 'De omvang van de werkloosheid in 1985 nader bezien'; *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*; jaargang 1986, nr. 6, 's-Gravenhage, Centraal Bureau voor de Statistiek.

[14] Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, *Perspectief voor langdurig werklozen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, november 1986.

[15] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Concept-nota (her)intredende vrouwen*; 's-Gravenhage, juli 1986.
Sociaal-Economische Raad, *Vrouw en arbeidsmarkt, een tussenstand*; 's-Gravenhage, 1986.

Harde cijfers over de (langdurige) werkloosheid van herintredende vrouwen zijn moeilijk te geven vanwege het gebrek aan eenheid in de definiëring en in de registratie. Toch wijst het bovenstaande er op dat het om een omvangrijke groep gaat.

Bij de beoordeling van de arbeidsmarktpositie van potentieel herintredende vrouwen spelen natuurlijk ook die factoren een rol die gelden voor de geregistreerde langdurig werklozen. Het lage opleidingsniveau is zeker een verklarende factor gezien het feit dat relatief meer vrouwen dan mannen in de leeftijdscategorie tussen 15 en 64 jaar niet meer opleiding hebben dan basisonderwijs plus mavo/lbo. Als vrouwen een beroepsopleiding hebben gevolgd is dat in hoofdzaak in de dienstverlenende, sociaal pedagogische of administratieve sfeer, waar de werkgelegenheid onder druk staat. Bovendien is deze opleiding vaak verouderd. Veel belemmeringen voor gehuwde vrouwen om betaald te kunnen werken, zijn terug te voeren op de ongelijke verdeling van verzorgende taken binnen het gezin, waardoor de gehuwde vrouw vaak een combinatie zoekt van betaalde arbeid en verzorgende taken. Vanuit deze combinatie worden specifieke voorwaarden gesteld. Deeltijdarbeid rekening houdend met de schooltijden van kinderen, mogelijkheden voor kinderopvang en dergelijke; aspecten die de werkgever nauwelijks tot zijn verantwoordelijkheid rekent.

3.4 De arbeidsoriëntatie van langdurig werklozen

De sterke toename van het aantal werklozen in de afgelopen tien jaar doet de vraag rijzen of dit geleid heeft tot een andere opvatting over arbeid onder hen. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt dat werklozen tussen 1974 en 1982 juist sterker op arbeid georiënteerd zijn geraakt [16]. Voor alles zijn zij gericht op werk, vast werk. Daarbij hebben zij zich op realistische wijze aangepast aan de veranderde situatie op de arbeidsmarkt. Zij gingen intensiever naar werk zoeken en de bereidheid om werk met inconveniënten te accepteren is duidelijk toegenomen, evenals de bereidheid om voor nieuw werk over de hele linie offers te brengen.

Op basis van het OSA-arbeidsmarktsurvey is door het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek (IVA) onderzocht in hoeverre de mobiliteitsbereidheid van werklozen beïnvloed wordt door de hoogte van de uitkering [17]. Zullen werklozen vaker solliciteren als hun uitkering ver onder het loon ligt dat ze normaal op de arbeidsmarkt kunnen verdienen? Uit het onderzoek komt naar voren dat een grotere afstand tussen lonen en uitkeringen niet samen blijkt te gaan met vaker solliciteren. Hetzelfde geldt voor andere mobiliteitsfactoren als bereidheid tot pendelen, verhuizen en/of verandering van beroep. Wel blijkt dat naarmate de afstand tussen loon en uitkering groter wordt, men eerder geneigd is een baan onder het normaal geachte loonniveau te aanvaarden.

Dit algemene beeld wordt bevestigd door een recent onderzoek van de stichting Research voor Beleid [18]. Een opvallende uitkomst is het grote aantal actieve werkzoekenden onder de langdurig werklozen. Van de respondenten heeft 85% in de laatste twee jaar naar werk gezocht en 70% heeft in het afgelopen jaar gesolliciteerd. Zoals te verwachten was, neemt de intensiteit van het zoek- en sollicitatiegedrag af met het langer worden van de periode van werkloosheid, maar blijft opmerkelijk hoog. Tegenover dit actieve zoekgedrag staat dat de kansen op werk door de

[16] J.W. Becker, R. Vink, *Enige aspecten van arbeid in de toekomst, sociale en culturele studies-7*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

[17] A.M.C. Vissers, A.M. de Vries, Th. Schepens, *Arbeidsmarktgedrag ten tijde van massale werkloosheid*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

[18] R.C. Kloosterman, *Achteraan in de rij, een onderzoek naar factoren die (her)intreding van langdurig werklozen belemmeren*; Deel I: rapport, Deel II: bijlagen, 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, augustus 1987.

betrokkenen zelf niet optimistisch worden ingeschat; slechts 10% acht deze redelijk en nog geen 3% kwalificeert deze als goed. Bijna een derde van de respondenten geeft te kennen dat het zoekgedrag beïnvloed wordt door het vaak afgewezen zijn.

Een veel gehoord bezwaar tegen het in dienst nemen van langdurig werklozen is het gebrek aan werkervaring. Van de groep van respondenten heeft evenwel slechts 15% nog nooit gewerkt en beschikt dus 85% over eerdere werkervaring. Daarnaast blijkt dat een groot deel van de ondervraagden (42%) ook op andere wijze werkervaring heeft opgedaan in de vorm van uitzendwerk, vrijwilligerswerk, arbeidsprojecten, enzovoort, en dat bijna de helft heeft deelgenomen aan beroepsgerichte cursussen.

Het aantal niet-zoekers onder langdurig werklozen is gering; slechts 15% geeft aan het afgelopen jaar niet te hebben gezocht. Een nog kleiner deel heeft nooit gezocht (ruim 7%). Hiervan is een belangrijk deel om gezondheidsredenen niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. In het onderzoek zijn bijna geen representanten aangetroffen van een zogenaamde werkloosheidssubcultuur, waarin formeel werk niet hoog wordt aangeslagen, men voornamelijk omgaat met andere werklozen en geen moeite doet om aan een baan te komen. Een probleem bij het achterhalen van zo'n werkloosheidssubcultuur is de non-respons. Het ligt voor de hand dat juist personen uit deze groep eerder geneigd zijn zich aan onderzoek te onttrekken.

Niettegenstaande het geconstateerde actieve zoekgedrag kan pessimisme over de kansen ertoe leiden dat men zich van de arbeidsmarkt afkeert en een levenspatroon zoekt waarin geen plaats meer is voor traditionele arbeid. Deze houding blijkt uit een onderzoek in Dordrecht onder geregistreerde langdurig werklozen met een laag opleidingsniveau [19]. Aanleiding voor dit onderzoek was het feit dat het coördinatiebureau Werklozenzorg slechts zeer moeilijk in contact kon komen met deze groep. Uit statistische gegevens (o.a. GAB-stamkaarten) en persoonlijke gesprekken blijkt dat een aantal groepen afstand heeft genomen van de reguliere arbeidsmarkt. De eerste groep bestaat voornamelijk uit autochtone werklozen, die langer dan 5 jaar werkloos zijn en bij het Gewestelijk Arbeidsbureau te boek staan als niet-bemiddelbaar en zelf te kennen hebben gegeven geen arbeidsplaats meer te ambiëren. Het gaat vooral om 55-plussers die voorafgaand aan hun werkloosheid veelal langer dan 25 jaar hebben gewerkt. De demotivatie van deze groep is voornamelijk het gevolg van het feit dat zij bij aanvankelijk nog ondernomen sollicitatiepogingen keer op keer zijn afgewezen op grond van hun leeftijd. Daarnaast zijn er jongere werklozen in de leeftijdscategorie van 25-39 jaar die in het algemeen vrijwel geen enkele of een zeer wisselende arbeidservaring hebben. De demotivatie van deze groep vloeit mede voort uit een kennelijk andere oriëntatie op en waardering van arbeid in hun naaste omgeving. Deze groep concentreert zich in buurten waar de werkloosheid boven het gemiddelde ligt. Een volgende groep bestaat vooral uit bijstandsmoeders met jonge kinderen. Hun voorkeur gaat gewoonlijk uit naar een part-time functie. De laatste groep bestaat voor een belangrijk deel uit oudere allochtone mannen die tussen de 2 en 5 jaar werkloos zijn. Voorafgaand aan hun werkloosheid hadden zij een volledig dienstverband en ook nu wensen zij een dergelijke baan. Door de combinatie van leeftijd en volstrekt ontoereikende beheersing van de Nederlandse taal bevindt deze groep zich in een erg zwakke arbeidsmarktpositie.

Engberink benadrukt het belang van het goed in kaart brengen van de heterogene samenstelling van de categorie langdurig werklozen alvorens met beleidsmaatregelen of instrumenten te komen [20]. Aan de loketten

[19] G. van Kooten, W. van Voorden, *Een analyse van de non-respons van enige categorieën werklozen in Dordrecht*; Rotterdam, Erasmusuniversiteit, 1987.
F. Valkenburg, A. ter Hunze, *Werkloosheid in oude stadswijken*; Tilburg, Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, 1983.

[20] G.L.M. Oude Engberink, 'De maatschappelijke ongelijkheid en de lokale overheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 25 februari 1987, 72e jaargang nr. 3595.

van de sociale dienst verschijnen personen met sterk uiteenlopende kenmerken en sociale achtergronden. Ook hun beleving van werkloosheid kan verschillen. Zo maakt hij binnen de eerder genoemde groep jongere langdurige werklozen onderscheid tussen jongeren die nooit gewerkt hebben en jongeren met een arbeidsverleden. Bij de laatste groep gaat het vaak om kinderen van oudere werklozen. Zij die hebben gewerkt, hebben dat net als hun vaders gedaan in zwaar, vuil en onregelmatig werk. In de bestanden van de GSD valt te zien hoe deze jongeren tot ongeveer 1980 voortdurend in- en uitstromen. Na 1980 stopt dat proces abrupt. Jongeren zonder arbeidsverleden hebben over het algemeen een zeer laag opleidingsniveau, meestal lagere school met een afgebroken opleiding in de sfeer van lbo of mavo. In recent onderzoek is men bij hen nauwelijks gevoelens van apathie en nuttelоosheid tegengekomen. Een groot deel blijkt actief op allerlei terreinen: hobbies, opleidingen, deeltijdwerk, sport enzovoort. Recente pogingen van de Rotterdamse Sociale Dienst om deze jongeren op het spoor van de traditionele arbeidsmarkt te zetten, liepen vaak op niets uit omdat het gemeentelijke aanbod in de waarneming van deze jongeren niet kon concurreren met de inmiddels zelf gevonden pragmatische oplossingen. Er valt een sterk instrumenteel arbeidsethos te constateren, in de zin dat arbeid gezien wordt als een middel om geld te verdienen. Opvallend is overigens dat hun waarden en normen een traditioneel beeld vertonen: vast werk, een goed inkomen, een gezin, waarbij men overigens wel vaststelt dat deze situatie voorlopig niet kan worden gerealiseerd bij gebrek aan middelen.

Uit het empirisch onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat nog geen sprake is van een wijd verspreide verminderde arbeidsoriëntatie. Toch zijn er aanwijzingen dat door het hoge niveau van de werkloosheid en de toenemende werkloosheidsduur de arbeidsoriëntatie ondermijnd zou kunnen worden. Omdat de werkloosheid ongelijk is verdeeld, is het ontstaan van een subcultuur van werkloosheid bij bepaalde groepen niet denkbeeldig.

3.5 Mogelijkheden ter bestrijding van de langdurige werkloosheid

Vooruitlopend op de bespreking van beleidsmaatregelen in de hoofdstukken 6 tot en met 9, zal hier illustratief een relatie worden gelegd tussen de onderscheiden groepen in het bestand van landurig werklozen en de mogelijk te nemen maatregelen.
Door of vanwege de overheid is de laatste jaren een reeks van initiatieven genomen om langdurig werklozen te ondersteunen bij hun pogingen de reguliere arbeidsmarkt te betreden. Zeer recente voorbeelden zijn de wet Vermeend/Moor en het Jeugdwerkgarantieplan. De gehanteerde maatregelen spitsen zich toe op de volgende instrumenten:
- arbeidsbemiddeling;
- loonkostensubsidie;
- scholing;
- additionele werkgelegenheid.

Een strikte scheiding tussen aanbod- en vraaggerichte arbeidsvoorzieningsmaatregelen is niet meer te maken, omdat de ingezette middelen in verschillende combinaties voorkomen. Steeds meer is men ervan overtuigd geraakt dat de heterogeniteit van de groep langdurig werklozen een op maat gesneden inzet van middelen vraagt [21]. Het spreekt haast vanzelf dat het lokale of regionale niveau de juiste ingang is om dit maatwerk te realiseren. De voorgenomen tripartisering van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening kan hiervoor in de toekomst een geschikt institutioneel kader vormen.
Een intensieve arbeidsbemiddeling, eventueel ondersteund door een loonkostensubsidie, kan zeker een stimulerend effect hebben. Toch zal voor

[21] Peter Auer, *Reintegration of the long-term unemployed, an overview of public programmes in eight countries*; Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984.

een grote groep van langdurig werklozen een bredere inzet van middelen nodig zijn. Ervaringen in Nederland, maar ook in het buitenland leren dat werkgevers zich niet zozeer laten leiden door de lagere loonkosten van een gesubsidieerde langdurig werkloze maar veel meer door de te verwachten kwaliteit en betrouwbaarheid van mensen [22]. Vandaar ook dat het voor langdurig werklozen van belang kan zijn om eerst via een tijdelijke arbeidsplaats werkervaring op te doen en opnieuw aan het arbeidsritme te wennen. Daarnaast zal her-, om- en bijscholing voor bepaalde groepen noodzakelijk zijn. De kans op blijvende herintreding op de arbeidsmarkt zal echter in belangrijke mate afhangen van de toekomstige groei van de werkgelegenheid en een verhoging van de arbeidsmobiliteit.

Voor de jonge langdurig werklozen zijn een lage opleiding of niet afgemaakte opleiding en het ontbreken van werkervaring de belangrijkste obstakels. Een versterking van de beroepskwalificaties door kort-mbo en leerlingwezen dan wel het bieden van relevante werkervaring in combinatie met korte cursussen kan voor deze groep de kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Voor jonge vrouwen speelt naast de bovengenoemde obstakels ook de richting van de gekozen beroepsopleiding een negatieve rol. Door de beperkte arbeidsperspectieven in de kwartaire sector is heroriëntatie en omscholing voor velen noodzakelijk. Gezien leeftijd en opleiding is deze weg zeker mogelijk.

De meest omvangrijke categorie van langdurig werklozen zijn werknemers van 30 jaar en ouder met een laag opleidingsniveau. Hoewel men beschikt over werkervaring is de opgebouwde vakbekwaamheid te bedrijfs- en/of functiespecifiek om breder te kunnen worden aangewend. Hun kansen op een baan zijn duidelijk verminderd door het grote verlies aan arbeidsplaatsen voor lager geschoolden als gevolg van de economische inzinking en technische vernieuwingen. Naast werkervaring en scholing is het voor deze catergorie van belang dat er meer arbeidsplaatsen vrijkomen. Daarbij speelt niet alleen het aantrekken van de economie een rol, maar ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

De langdurige werkloosheid onder etnische minderheden is voor een belangrijk deel terug te voeren op dezelfde factoren die kenmerkend zijn voor de gehele groep van langdurig werklozen. Maatregelen in de sfeer van werkervaring en scholing, zijn dan ook voor hen relevant. Wel zal rekening gehouden moeten worden met specifieke achterstanden, zoals gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal. Op verzoek van de regering zal de Raad nog dit jaar een advies uitbrengen over het te voeren minderhedenbeleid.

Vrouwen die na een periode buiten het arbeidsbestel te hebben gestaan, willen toetreden zijn qua arbeidsmarktpositie als langdurig werkloos te beschouwen. De zwakke arbeidsmarktpositie berust op een verouderde beroepskennis of de afwezigheid van recente werkervaring. Voor velen speelt ook een onvoltooide of weinig gevraagde vooropleiding een rol. Scholing en werkervaringsplaatsen zijn ook voor deze groep belangrijk.

Onder de langdurig werklozen bevindt zich een omvangrijke groep die om redenen van gezondheid, persoonlijke problemen en dergelijke minder geschikt is voor directe deelname aan het produktieproces. Kloosterman schat hun aandeel op bijna 30% [23]. Niet alleen zijn de genoemde factoren voor werkgevers vaak een reden om van een dienstverband af te zien, ook de groep zelf vertoont in vergelijking met de andere langdurig werklozen een duidelijk minder actief zoek- en sollicitatiegedrag. In veel gevallen zullen arbeidsvoorzieningsmaatregelen tekort schieten om deze belemmeringen weg te nemen en aldus herintreding mogelijk te maken.

---

[22] M. de Wachter, E. Visser, *Doelmatigheid intredingsbevorderende arbeidsmarktinstrumenten*; 's-Gravenhage, Commissie voor Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven (COB/SER), 1986.

[23] R.C. Kloosterman, op. cit.

BIJLAGE 3.1

Tabel 1 Personen langer dan twee jaar werkloos, april 1985 [1]

Opleiding	Mannen 15-24 jr	25-54 jr	55-64 jr	totaal	Vrouwen 15-24 jr	25-54 jr	55-64 jr	totaal	Totaal mannen en vrouwen
Basisopleiding	4.600	53.700	5.600	63.900 (37)	2.900	10.500	900	14.300 (20)	78.200 (32)
Onvoltooide vervolgopleiding	8.900	19.300	600	28.800 (16)	7.600	7.600	200	15.400 (21)	44.200 (18)
LBO, MAVO	11.900	42.100	2.500	56.500 (32)	13.500	11.500	400	25.400 (35)	81.900 (33)
MBO, HAVO, VWO	2.500	12.400	700	15.600 (9)	3.800	7.200	200	11.200 (15)	26.800 (11)
HBO	200	5.600	300	6.100 (4)	500	4.500	100	5.100 (7)	11.200 (4)
Kandidaats/Universiteit	-	3.900	100	4.000 (2)	-	1.500	-	1.500 (2)	5.500 (2)
Totaal[2]	28.100 (16)	137.000 (78)	9.800 (6)	174.900 (100)	28.300 (39)	42.800 (59)	1.800 (2)	72.900 (100)	247.800 (100)

Bron: WRR op basis van gegevens van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
1) Tussen haakjes het percentage.
2) Tabel Mannen + vrouwen langer dan twee jaar werkloos april 1985

15-24 jaar	56.400	(23)
25-54 jaar	179.800	(72)
55-64 jaar	11.600	(5)
totaal	247.800	(100)

Tabel 2 Personen langer dan twee jaar werkloos april 1986 [1]

Opleiding	Mannen 15-24 jr	25-39 jr	40-54 jr	25-54 jr	55-64 jr	totaal	Vrouwen 15-24 jr	25-39 jr	40-54 jr	25-54 jr	55-64 jr	totaal	Totaal mannen en vrouwen
Basis	4.100	24.600	30.500	55.100	6.600	65.800 (37)	2.800	5.800	6.000	11.800	1.300	15.900 (20)	81.700 (32)
Onvoltooide vervolg-opleiding	8.200	15.900	4.800	20.700	700	29.600 (17)	7.300	6.300	2.800	9.100	400	16.800 (21)	46.400 (18)
LBO,MAVO	10.200	27.800	13.300	41.100	2.800	54.100 (30)	13.000	9.900	3.900	13.800	600	27.400 (34)	81.500 (32)
MBO,HAVO, VWO	2.000	10.400	2.700	13.100	800	15.900 (9)	3.700	6.800	1.600	8.400	200	12.300 (15)	28.200 (11)
HBO	100	4.500	1.300	5.800	400	6.300 (4)	300	4.400	1.100	5.500	200	6.000 (8)	12.300 (5)
Kandidaats/ Universiteit	-	3.700	700	4.400	100	4.500 (3)	-	1.500	200	1.700	-	1.700 (2)	6.200 (2)
Totaal[2]	24.600 (14)	86.900 (50)	53.300 (30)	140.200 (80)	11.400 (6)	176.200 (100)	27.100 (34)	34.700 (43)	15.600 (20)	50.300 (63)	2.700 (3)	80.100 (100)	256.300 (100)

Bron: WRR op basis van gegevens van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
1) De aantallen zijn afgerond op honderd; tussen haakjes het percentage.
2) Mannen + vrouwen langer dan twee jaar werkloos april 1986

15-24 jaar	51.700	(20)
25-54 jaar	190.500	(74)
55-64 jaar	14.100	(6)
totaal	256.300	(100)

4. MOEILIJK VERVULBARE VACATURES

4.1 Inleiding

Met het economisch herstel van de laatste jaren is het aantal moeilijk vervulbare vacatures toegenomen: van omstreeks 5000 in oktober 1982 tot ruim 30.000 in januari 1986. Hoewel het laatst genoemde getal correspondeert met slechts circa 0,7 procent van het totale aantal banen, gaat het hier, mede gegeven de sterke toename gedurende de laatste jaren, om een probleem dat een adequaat functioneren van de arbeidsmarkt in de weg staat.

Moeilijk vervulbare vacatures zijn bij een omvangrijke werkloosheid een signaal van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Een aanbodoverschot past, om wat voor reden dan ook, niet bij een vraagoverschot. Bovendien blijkt het niet kunnen vervullen van een vacature in de praktijk vaak het ontstaan van één of meer andere vacatures in de weg te staan. Een met de nodige armslag gepresenteerde en tijdgebonden schatting leert dat problemen met het vervullen van een vacature in de metaalnijverheid in 1977 het ontstaan van gemiddeld bijna één nieuwe arbeidsplaats in de weg stond; voor de bouwnijverheid en de maatschappelijke dienstverlening viel een zelfde schatting te maken terwijl in de medische dienstverlening een moeilijk vervulbare vacature gemiddeld een halve arbeidsplaats scheelde [1]. Deze potentiële arbeidsplaatsen zijn niet bij voorbaat moeilijk vervulbaar.

Het uitblijven van potentiële arbeidsplaatsen is slechts één consequentie van het thans op grote schaal voorkomen van moeilijk vervulbare vacatures. Andere gevolgen zijn: overwerk, uitbesteding van werk, langere levertijden, het afwijzen of annuleren van orders, het uitstellen van voorgenomen uitbreidingen en het ontslag van personeel in andere sectoren [2]. Hieruit blijkt dat een adequate bezetting van vacatures bijdraagt aan de groei van de werkgelegenheid en de economische bedrijvigheid.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het probleem van de afbakening van moeilijk vervulbare vacatures (par. 4.1). Vervolgens wordt op basis van de beschikbare statistische gegeven een kwantitatief beeld geschetst van de omvang van moeilijk vervulbare vacatures in de jaren tachtig en de verdeling naar sector, beroep, regio en gevraagde opleiding (par. 4.2). In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures. In paragraaf 4.4 worden de reacties van werkgevers op moeilijk vervulbare vacatures besproken. In paragraaf 4.5 wordt tot slot aangegeven hoe moeilijk vervulbare vacatures voorkomen kunnen worden.

4.2 Moeilijk vervulbare vacatures; definitie- en meetproblemen

Moeilijk vervulbare vacatures blijken als object van onderzoek lastig op eenduidige wijze vast te leggen. Er zijn zowel definitie-, als meetproblemen. Wat is immers een moeilijk vervulbare vacature? Een vacature die in de ogen van een werkgever moeilijk vervulbaar is? Of objectiever: een vacature die een zekere tijd open staat en niet op korte termijn kan worden vervuld? Of een functie die bij gebrek aan geschikte kandidaten

---

[1] J. Joosten, J. Baayens, P. Vermeulen, e.a., *Moeilijk vervulbare vacatures; oorzaken en reacties*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken, 1979, blz. 142-145.

[2] G. Hamaker, *Arbeidsmarkt en personeelsvoorziening*; Alphen aan de Rijn/Brussel, Samsom, 1976.
J. Joosten e.a., ibid., blz. 143.

door een onvoldoende gekwalificeerde werknemer wordt vervuld? Kortom, wat onderscheidt een moeilijk vervulbare vacature van andere vacatures?

Het CBS voert jaarlijks een vacature-enquête uit bij particuliere bedrijven en instellingen. In deze enquêtes worden ook gegevens verzameld over moeilijk vervulbare vacatures. Wat daaronder moet worden verstaan is door het CBS niet nader aangegeven, maar overgelaten aan de interpretatie van de respondent. Het CBS hanteert daarmee een subjectief criterium. Een vacature is moeilijk vervulbaar, indien degene die de enquête invult die mening is toegedaan. De vacature-enquête levert daarnaast ook informatie op over het aantal maanden dat een vacature op het moment van enquêtering open staat (dus niet over de totale tijd dat een vacature open staat voordat deze wordt vervuld) [3].

De gegevens van het CBS met betrekking tot moeilijk vervulbare vacatures bestrijken de periode 1980-1986. Gegevens over voorgaande jaren worden door het CBS niet vergelijkbaar geacht, vanwege een andere vraagstelling. De gegevens zijn om drie redenen interessant. Ten eerste zijn zij representatief voor een groot deel van de arbeidsmarkt (alleen de overheid, het onderwijs, sociale werkplaatsen, uitzendbureaus en uitleenbedrijven zijn niet in de enquête opgenomen). Ten tweede bieden zij een overzicht van de ontwikkeling van het aantal moeilijk vervulbaar geachte vacatures sedert 1980. Ten derde wordt een indicatie gegeven van de periode waarover vacatures en moeilijk vervulbare vacatures openstaan.

Recente andere onderzoeken naar moeilijk vervulbare vacatures zijn beperkter van omvang dan de CBS-enquête. Zo is de ondernemerspeiling 1986 van de Nationale Investeringsbank beperkt tot 210 grote(re) industriële ondernemingen met méér dan 100 werknemers [4]. Het Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek hield in 1984, 1985 en 1986 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een drietal werkbiedersenquêtes. Centraal stond de laatst vervulde vacature en de wijze waarop daarin werd voorzien [5]. In de zogeheten ERBO-enquête, onder auspiciën van de Vereniging van Kamers van Koophandel, is in 1985 gevraagd naar de 'meest problematische vacature'. De vraagstelling was georiënteerd op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt [6]. Het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond hield in 1985 een telefonische enquête onder 469 bedrijven in het midden- en kleinbedrijf naar vacatures in 1984 voor administratief, commercieel en technisch produktiepersoneel [7]. In opdracht van de WRR verrichtte het onderzoeksbureau Kamps en De Boer een onderzoek naar de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures. Daartoe zijn 11 algemeen oriënterende en 32 gestructureerde interviews gehouden met deskundigen van bedrijven en van vertegenwoordigende organisaties [8]. In november 1986-januari 1987 is in opdracht van de Organisatie voor Strategisch

---

[3] T. Klaver, H.H.J. Kroeze, 'Vacature-enquête september 1984'; *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, jaargang 1985, no. 9, Centraal Bureau voor de Statistiek.

[4] J.C. van Ours, *Knelpunten in de personeelsvoorziening; een inventarisatie*; 's-Gravenhage, De Nationale Investeringsbank N.V., maart 1986.

[5] Directoraat-Generaal van de Arbeidsvoorziening, afdeling Toegepast Arbeidsmarktonderzoek, in samenwerking met het Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, *Hoe werven bedrijven?*; 's-Gravenhage, 1984.
Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, *Hoe werven bedrijven?; 2e meting*; Amsterdam, 1985.
Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, *Hoe werven bedrijven?; 3e meting*; Amsterdam, 1986.

[6] Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland, *Het bedrijfsleven in Nederland*; Woerden, 1985. In het ERBO-enquêteverslag 1986 ontbreken gegevens over moeilijk vervulbare vacatures.

[7] Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond, *Onderzoek naar moeilijk vervulbare vacatures*; Rijswijk, 1985.

[8] Kamps en De Boer bv, *Een onderzoek naar de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures*; te verschijnen in de serie Werkdocumenten van de WRR.

Arbeidsmarktonderzoek (OSA) een vacature-enquête gehouden onder bijna 2000 middelgrote en grote bedrijven. Deze vacature-enquête is in twee fasen verdeeld. In de eerste fase zijn bedrijven ondervraagd over hun openstaande vacatures. Daarbij is vooral geïnformeerd naar de eisen die werden gesteld aan de vervulling van de betreffende vacatures. In de tweede fase is nagegaan op welke wijze in deze vacatures uiteindelijk is voorzien. De resultaten van de eerste fase van het onderzoek zijn inmiddels beschikbaar [9]. Ten slotte heeft de Loontechnische Dienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een inventariserend, niet representatief onderzoek gehouden. Daarbij is nagegaan in hoeverre de individuele werkgever wordt geconfronteerd met problemen rond de vervulling van vacatures en op welke wijze hierop wordt gereageerd [10]. De resultaten van de bovengenoemde onderzoeken verdiepen het beeld dat uit de CBS-enquêtes naar voren komt. Evenals in de vacature-enquêtes van het CBS, worden moeilijk vervulbare vacatures niet nader gedefinieerd. Soms worden objectievere indicaties gegeven, onder andere de gegeven duur van de vacature.

De beschikbare kwantitatieve gegevens omtrent moeilijk vervulbare vacatures bieden, zoals in het voorgaande is aangegeven, de nodige ruimte tot nadere interpretatie. Duidelijk is dat de percepties van de geënquêteerde bedrijven en instellingen niet altijd dezelfde zullen zijn. Wat in bedrijf A moeilijk vervulbaar heet, kan in bedrijf B anders worden gepercipieerd. De kwantitatieve gegevens omtrent moeilijk vervulbare vacatures bieden dan ook niet meer dan een indicatie voor discrepanties op de arbeidsmarkt.

4.3 Omvang en aard van moeilijk vervulbare vacatures

4.3.1 *Imperfectiewerkloosheid*

De ontwikkeling van het aantal vacatures, moeilijk vervulbare vacatures en vacatures met een zoekperiode van meer dan drie maanden (voorafgaande aan het moment van enquêtering), zoals naar voren komt uit de CBS-enquêtes over de periode 1980-1986, is weergegeven in tabel 4.1. De gegevens betreffen standcijfers. Gegevens omtrent de vacatieduur, die van invloed is op het aantal vacatures op een bepaald moment, zijn niet voor al deze jaren voorhanden. Evenmin zijn gegevens omtrent het aantal onderscheiden vacatures in een bepaalde periode (stroomcijfers) bekend.

Uit tabel 4.1 valt af te leiden dat de ontwikkeling van de standcijfers van de vacatures in de periode 1980-1986 vooruit loopt op de ontwikkeling van de werkgelegenheid en tegengesteld is aan de ontwikkeling van de werkloosheid. De samenhang tussen werkloosheid en vacatures valt te analyseren met behulp van de (U)nemployment-(V)acancy-analyse. De economische theorie onderkent een kromlijnig verband tussen werkloosheid en het voorkomen van vacatures: de UV-curve, ook wel Beveridgecurve genoemd. Naarmate de werkloosheid toeneemt, daalt het aantal vacatures en omgekeerd.

Het samengaan van werkloosheid en vacatures wordt veelal aangeduid met de term marktimperfectie. Bedoeld wordt daarmee dat de arbeidsmarkt door allerlei oorzaken geen perfecte markt is in de klassiek-economische betekenis van het woord. De term marktimperfectie sugge-

[9] J.C. van Ours, J.S. Hagens en A.M. de Voogd-Hamelink, *Openstaande vacatures onder de loep genomen; verslag van een vacature-enquête bij middelgrote en grote ondernemingen*; 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, augustus 1987.

[10] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Loontechnische Dienst, *Moeilijk vervulbare vacatures en de (re)acties van de werkgever*; 's-Gravenhage, 1987.

Tabel 4.1 De ontwikkeling van de werkgelegenheid, de werkloosheid en de vacatures, 1980-1986 (x 1000)

	Arbeidsvolume werknemers (manjaren)	Werkgelegenheid werknemers (personen)	Werkloosheid (personen)	Vacatures	Moeilijk vervulbare vacatures	Moeilijk vervulbare vacatures als % van vacatures	Zoekperiode > 3 mnd. [e]	Zoekperiode > 3 mnd. als % van alle vacatures
1980	4182	4188,7	325,4	okt: 52,1	27,4	53%	20,9	40%
1981	4117	4156,8	479,8 [a]	okt: 26,8	10,4	39%		
1982	4008	4071,0	654,6	okt: 17,6	4,8	27%	3,0	17%
1983	3925	3976,7 [c]	800,6	okt: 23,6	7,3	31%	3,7	16%
1983		4350,1						
1984	3906	4296,3	822,4 [d]	sep: 34,6	12,1	35%	5,2	15%
1985	3954	4406,3	761,0	-	-	-	-	(24% [f])
1986	4002 [b]	-	710,0 [b]	jan: 66,2	30,7	46%	15,1	23%

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*; 's-Gravenhage, 1986; CBS, vacature-enquêtes.

a) Herziening van definitie; de herziening resulteerde in een stijging met 113.000 personen.

b) Raming.

c) Ingaande 1984 zijn de gegevens inclusief banen van minder dan 15 uur per week.

d) Vanaf januari 1984 is de inschrijvingsplicht voor werklozen van 57,5 jaar en ouder vervallen; het effect daarvan op het werkloosheidscijfer bedraagt maximaal 50.000 mensen (vgl. Rapportage Arbeidsmarkt 1984, blz. 19).

e) Zoekperiode voorafgaande aan moment van enquêtering.

f) NIB-ondernemerspeiling 1985.

reert dat een perfecte arbeidsmarkt mogelijk is. In de praktijk gaat het om een ideaaltypische constructie ten behoeve van de analyse van feitelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het ideaaltype als zodanig heeft geen werkelijkheidswaarde, noch in historisch-empirisch opzicht, noch in politiek-normatief opzicht.

Arbeid is geen homogeen goed. De term arbeidsmarkt is een abstractie, die staat voor een groot aantal deelarbeidsmarkten. Bovendien wordt de werking van de arbeidsmarkt(en) beïnvloed door institutionele factoren, zoals: organisaties van marktpartijen, de collectieve arbeidsovereenkomst, het onderwijssysteem, het arbeids- en sociale zekerheidsrecht.

In politiek-normatief opzicht kan worden gesteld dat een volledig vrije arbeidsmarkt, zo dit mogelijk zou zijn, thans door geen van de politieke partijen en maatschappelijke organisaties wordt geambieerd. Het politieke debat gaat over de mogelijkheid en wenselijkheid van het introduceren, afzwakken of versterken van marktbeginselen in het arbeidsbestel. De begrippen perfecte markt en arbeidsmarktimperfectie hebben dan ook niet meer dan een heuristische waarde.

De UV-curve wordt vaak gebruikt om de imperfectie op de arbeidsmarkt te meten. Wanneer bijvoorbeeld de werkloosheid in een bepaalde periode sterk toeneemt en het aantal vacatures minder sterk afneemt dan op grond van een UV-curve, die voor een langere periode is geschat, kan worden verwacht, is er sprake van een toegenomen arbeidsmarktimperfectie. Empirisch onderzoek ondersteunt de hypothese dat de UV-curve in Nederland, evenals in andere landen, geen stabiel karakter heeft. Verschillende onderzoekers concluderen dat de werkloosheid als gevolg van arbeidsmarktimperfecties is toegenomen van circa 70.000 mensjaren in het begin van de jaren zestig tot circa 130.000 à 150.000 in het begin van de jaren tachtig. De analyses lopen uiteen waar het de precieze datering van deze stijging betreft, alsmede waar het gaat om het gewicht van twee andere soorten van werkloosheid – de conjuncturele werkloosheid en de kwantitatieve component van de structurele

werkloosheid [11]. De in deze analyses onderscheiden soorten werkloosheid zijn theoretische constructies. De zogeheten imperfectiewerkloosheid wordt beschouwd als de kwalitatieve component van de structurele werkloosheid. Zij bestaat enerzijds uit de normale frictiewerkloosheid en is anderzijds het gevolg van een gebrekkige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in termen van opleiding, ervaring, leeftijd, regio en dergelijke.

De empirische schattingen van de omvang van de imperfectiewerkloosheid op basis van analyses van de UV-curve zijn gebaseerd op weinig betrouwbare data. Dat heeft enerzijds te maken met de vervuiling van het bestand zoals dat door de GAB's wordt bijgehouden, anderzijds met de verborgen werkloosheid, dat wil zeggen de werkloosheid die niet door de GAB's wordt geregistreerd. Blijkens onderzoek schort er veel aan de registratie van werkloosheid [12]. De cijfers over vacatures in de hiervoor genoemde studies zijn ontleend aan de registratie van de GAB's. Zij zijn onvolledig, omdat werkgevers niet verplicht zijn vacatures bij het arbeidsbureau te melden. De discrepantie tussen de door GAB's geregistreerde openstaande vraag en de door het CBS met behulp van de vacature-enquêtes gemeten openstaande vraag blijkt uit tabel 4.2. Duidelijk is dat de GAB's slechts een deel van de door het CBS geënqueteerde vacatures registreren.

Tabel 4.2 Geregistreerde openstaande vraag en geënqueteerde vacatures, 1980-1986

		Aantal geregistreerde vacatures x 1000 (GAB)	Aantal geënqueteerde vacatures x 1000 (CBS)
oktober	1980	37,4	52,1
oktober	1981	16,6	26,8
oktober	1982	9,0	17,6
oktober	1983	10,6	23,6
september	1984	17,2	34,6
januari	1986	23,6	61,9

Bron: J.C. van Ours, 'Moeilijk vervulbare vacatures in een ruime arbeidsmarkt'; *Economisch Statistische Berichten*, 13 augustus 1986, 71e jaargang nr. 3568.

De meting van de imperfectiewerkloosheid op basis van analyses van de UV-curve wordt bovendien beïnvloed door tijdgebonden veranderingen in de registratie van werkloosheid en vacatures. De omvang van de door GAB's geregistreerde openstaande vraag is immers niet slechts afhankelijk van het totale aantal vacatures, maar ook van het in de tijd veranderende imago van het GAB en daarmee van het aantal gemelde vacatures, alsmede van veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking - het GAB is niet op alle segmenten van de arbeidsmarkt even actief.

De UV-analyse is vooralsnog vooral in theoretisch opzicht relevant. Een empirische analyse van de samenhang tussen werkloosheid, respectievelijk imperfectiewerkloosheid en vacatures is vanwege het ontbreken van betrouwbare basisgegevens niet goed mogelijk. De UV-analyse leert

[11] Bijvoorbeeld: D.J. van den Berg, 'Specification and estimation of the unemployment-vacancy curve in the period 1956-1979'; *De Economist*, 37e jaargang, nr. 3, 1982.
J. Muysken, 'Structurele en conjuncturele werkloosheid'; *Maandschrift Economie*, 48e jaargang, nr. 3, 1984. Zie voor een overzicht: W. Driehuis, 'Arbeidsmarktrigiditeiten als macro-economisch probleem'; in: *Preadviezen over de flexibilisering van de arbeidsmarkt*; OSA-Voorstudie nr. 9, 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1985.
Sociaal Economische Raad, *Rapport flexibiliteit van de arbeidsmarkt en werkloosheid;* Commissie van Economische Deskundigen, 's-Gravenhage, 1987.

[12] Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986.

in economisch-theoretisch opzicht evenwel dat een vermindering van de werkloosheid gepaard zal gaan met een toename van het aantal vacatures, waaronder de moeilijk vervulbare vacatures. Arbeidsmarktimperfecties vormen daar de oorzaak van.

Ander onderzoek (zie noot 1) leert dat achter niet-vervulde vacatures een omvangrijker potentiële werkgelegenheid schuil gaat, die geactiveerd wordt naarmate vacatures adequater worden vervuld. Het bezetten van een arbeidsplaats heeft, met andere woorden, een multiplier-effect op andere arbeidsplaatsen. Hoewel de omvang van de imperfectiewerkloosheid niet goed valt vast te stellen, is wel duidelijk dat het aanboren van deze potentiële of verborgen werkgelegenheid een bijdrage kan leveren aan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk.

4.3.2 *Aard van de vacatures*

De vacature-enquêtes van het CBS bieden zowel inzicht in de omvang van de vacatures gedurende de jaren 1980-1987, als in een aantal achtergronden. Tabel 4.3 en 4.4 bieden gegevens over vacatures in ondernemingen ingedeeld naar grootteklassen.

Tabel 4.3 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures in ondernemingen naar grootteklasse; januari 1987

	Ondernemingen met vacatures	zonder vacatures	Vacatures	w.v. moeilijk vervulbare vacatures	(4) als percentage van (3)
	%	%	x1000	x1000	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
< 10 werknemers	6,1	93,7	22,7	12,1	53
10-99 werknemers	18,3	81,7	19,9	10,4	52
> 100 wernemers	55,9	44,1	28,2	11,2	40
alle ondernemingen	8,7	91,3	70,6	33,6	48

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

Uit tabel 4.3 blijkt dat in 1987 slechts een gering percentage van de kleine ondernemingen vacatures heeft. Van de middelgrote ondernemingen heeft 18,3 procent vacatures en van de grote ondernemingen heeft meer dan de helft vacatures. Omstreeks de helft van de vacatures wordt als moeilijk vervulbaar beschouwd. In absolute aantallen is het beeld als volgt: 12.200 kleine ondernemingen hebben 22.700 vacatures; 6.600 middelgrote ondernemingen hebben 19.900 vacatures en 2.100 grote ondernemingen hebben 28.200 vacatures. Gerelateerd aan de omvang van de werkgelegenheid blijkt het aantal vacatures in kleine bedrijven omvangrijker te zijn dan in grotere bedrijven (tabel 4.4). Per 100 werknemers komen in kleine bedrijven meer vacatures voor dan in grotere bedrijven. In 1986 neemt het aantal vacatures per 100 werknemers in kleine bedrijven bovendien relatief sterk toe.

Tabel 4.4 Vacatures per 100 werknemers in ondernemingen naar grootteklasse, 1980-1987

Grootteklasse	1980	1982	1984	1986	1987
< 10 werknemers	1,9	1,3	1,7	3,4	3,5
10-99 werknemers	1,5	0,4	1,0	1,7	1,7
> 100 wernemers	1,4	0,4	0,9	1,5	1,0
alle ondernemingen	1,5	0,5	1,1	1,9	1,5

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

Tabel 4.5 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures naar economische activiteit, 1980-1987

Economische activiteit	Vacatures per 100 werknemers					Moeilijk vervulbare vacatures per 100 werknemers[a)]			
	1980	1982	1984	1986	1987	1980	1982	1984	1986
(1) metaalnijverheid	1,9	0,3	1,1	2,0	2,4	1,3	0,2	0,5	1,2 (58%)
(2) overige nijverheid excl. bouw	1,0	0,4	0,8	1,4	1,4	0,7	0,1	0,3	0,6 (42%)
(3) bouwnijverheid en installatie bedrijven	1,3	0,5	0,8	1,8	2,1	0,8	0,1	0,3	1,0 (56%)
(4) handel, horeca, reparatiebedrijven	1,1	0,5	0,9	2,0	1,8	0,5	0,2	0,3	0,8 (42%)
(5) transport-, opslag-, communicatiebedrijven	0,5	0,4	0,6	1,0	1,1	0,2	0,1	0,1	0,4 (35%)
(6) banken, verzekeringen, zakelijke diensten	2,1	0,6	1,8	3,0	2,4	1,2	0,2	0,9	1,5 (50%)
(7) gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	2,8	0,9	1,4	2,2	1,9	1,2	0,2	0,3	0,9 (42%)
(8) overige activiteiten	1,4	0,9	1,2	2,2	0,5	0,4	0,2	0,4	1,0 (46%)
(9) totaal	1,5	0,5	1,1	1,9	1,5	0,8	0,1	0,4	0,9 (46%)

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.
a) Cijfers voor 1987 zijn nog niet beschikbaar.

Bij een verdeling van de bedrijven naar economische activiteit blijken de vacatures redelijk gespreid te zijn (tabel 4.5).

Een uitschieter naar boven is in 1986 de sector banken, verzekeringen en zakelijke diensten. Zowel het aantal vacatures, als het aantal moeilijk vervulbare vacatures per 100 werknemers is hier het grootst. De reden daarvan is vermoedelijk het relatief grote aantal automatiseringsfuncties, waarvoor een voldoende gekwalificeerd arbeidsaanbod ontbreekt. Het vacatureverloop in de sector transport-, opslag- en communicatiebedrijven blijkt het minst conjunctuurgevoelig. Het aantal vacatures per 100 werknemers is in deze sector in januari 1986 bovendien relatief gering. In de metaal en de bouwnijverheid wordt meer dan de helft van de vacatures moeilijk vervulbaar geacht.

De verdeling van vacatures en moeilijk vervulbare vacatures naar beroepsgroepen is weergegeven in tabel 4.6. Vanuit een macro-perspectief zijn er belangrijke 'gaten' in de arbeidsmarkt binnen de beroepsgroep wetenschappelijke en andere vakspecialisten (in 1987 vooral verplegenden, ingenieurs, technici en tekenaars) en de metaal- en electrotechnische beroepen. Het aandeel van de moeilijk vervulbaar geachte vacatures bedraagt hier, evenals in de beleidsvoerende/leidinggevende beroepen en in de bouw, meer dan 50 procent (januari 1987). Binnen de categorie administratieve functies is het aantal vacatures eveneens relatief groot, terwijl het aandeel van de moeilijk vervulbaar geachte vacatures veel geringer blijkt te zijn.

Tabel 4.7 geeft inzicht in het gevraagde opleidingsniveau van vacatures en moeilijk vervulbare vacatures. Hieruit blijkt dat voor een groot deel van zowel de vacatures, als de moeilijk vervulbare vacatures beroepsonderwijs wordt gevraagd, hetzij op lager, hetzij op middelbaar of hoger niveau. Een nadere verkenning van de vacatures van januari 1987 bevestigt dat beeld (zie tabel 4.8).

Tabel 4.6 Vacatures naar beroepsgroep, 1980-1987 (x 1000)

	Vacatures					w.v. moeilijk vervulbare vacatures				
Beroepsgroep	1980	1982	1984	1986	1987	1980	1982	1984	1986	1987
(1) Wetenschappelijke e.a. vakspecialisten	13,7	4,9	9,0	19,1	19,5	7,3	1,5	3,8	11,3	11,7 (60%)
w.v. architecten, ingenieurs, verwante technici en tekenaars	2,6	0,7	2,0	5,8	-	-	-	-	-	
artsen, verplegenden en verwante vakspecialisten	6,4	2,1	3,0	5,9	6,4	3,5	0,5	0,8	3,2	4,0 (63%)
(2) Beleidvoerende en hogere leidinggevende functies	2,0	0,7	1,1	1,3	2,3	1,0	0,3	0,6	0,8	1,3 (57%)
(3) Administratieve functies	7,7	3,3	5,7	11,2	9,7	2,6	0,7	1,2	2,9	2,8 (29%)
(4) Commerciële functies	3,9	2,0	3,8	6,3	6,7	1,8	0,7	1,6	3,0	2,8 (42%)
(5) Dienstverlenende functies	4,4	2,1	3,3	6,4	6,2	1,2	0,3	0,7	2,2	3,2 (52%)
(6) Overige beroepen	20,3	4,6	11,7	21,9	25,8	13,4	1,3	4,1	10,4	11,7 (45%)
w.v. metaal- en elektrotechnische beroepen	9,0	1,6	4,5	8,2	10,3	6,3	0,6	2,0	4,4	5,4 (52%)
metselaars, timmerlieden e.a. bouwvakarbeiders	2,5	1,0	1,3	2,6	3,3	1,8	0,1	0,3	1,4	2,2 (67%)
Totaal	52,1	17,6	34,6	66,2	70,6	27,4	4,8	12,1	30,7	33,6 (48%)

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

Voor 31,1 procent van de vacatures wordt een technische beroepsopleiding gevraagd en voor 19,5 procent van de vacatures wordt een economisch-administratieve opleiding gevraagd. Vacatures waarvoor een algemeen-voortgezette opleiding (mavo, havo, vwo) dan wel basisonderwijs wordt gevraagd maken 26,7 procent van het geheel uit. Opmerkelijk is wel dat dit aandeel in het laatste jaar (1987) sterk is toegenomen. Het aandeel van de moeilijk vervulbare vacatures voor hoger opgeleiden (derde trap) binnen het totale aantal moeilijk vervulbare vacatures is toegenomen van circa 15 procent in 1980 tot circa 28 procent in 1987. Opvallend is dat de ERBO-enquête 1985 in dit verband een percentage van 14 noemt.

Ten slotte geeft de vacature-enquête van het CBS ook een regionale verdeling van vacatures en moeilijk vervulbare vacatures. Vanuit een regionaal gezichtspunt blijkt het aantrekken van de arbeidsmarkt, zoals

Tabel 4.7 Vacatures naar opleidingsniveau, 1980-1987 (x 1000)

	Vacatures					w.v. moeilijk vervulbare vacatures				
	1980	1982	1984	1986	1987	1980	1982	1984	1986	1987
Opleidingsniveau										
Eerste niveau	7,4	1,8	3,4	4,6	9,7	3,5	0,4	1,0	1,4	3,8
Tweede niveau, eerste trap										
algemeen vormend	5,7	1,7	3,4	2,2	5,3	1,9	0,2	0,6	0,6	2,0
beroeps	17,0	4,4	7,8	20,4	17,7	10,1	1,0	2,4	8,4	8,6
Tweede niveau, tweede trap										
algemeen vormend	2,1	1,3	1,9	2,1	3,9	0,7	0,3	0,3	0,6	1,3
beroeps	12,8	4,6	9,8	21,5	18,1	7,0	1,3	3,6	10,2	8,5
Derde niveau, eerste trap	5,6	2,9	6,1	12,0	12,9	3,2	1,2	3,1	7,6	7,7
Derde niveau, tweede trap	1,5	0,9	1,9	2,9	2,8	0,9	0,4	1,1	1,8	1,7
Totaal	52,1	17,6	34,6	66,2	70,6	27,4	4,8	12,1	30,7	33,6

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

Tabel 4.8 Vacatures naar gevraagde opleiding, januari 1987

	Vacatures absoluut (x 1000)	Vacatures in procenten
basisonderwijs	9,7	13,8
mavo, 3 jaar havo, vwo enz.	5,3	7,4
lager technisch onderwijs	12,6	17,8
leao	2,0	2,8
lagere beroepsopleiding in de persoonlijke/sociale verzorging	1,4	2,0
havo-, vwo-diploma	3,9	5,5
middelbaar technisch onderwijs	5,6	8,0
middelbaar medisch/paramedisch onderwijs	2,4	3,4
meao	6,3	9,0
middelbare beroepsopleiding in de persoonlijke/sociale verzorging	0,8	1,2
hoger technisch onderwijs	3,8	5,3
hoger medisch/paramedisch onderwijs	1,1	1,5
heao	5,4	7,7
sociale academie	1,2	1,7
overige opleidingen	8,9	12,6
totaal	70,6	100,0

Bron: CBS, Vacature-enquêtes.

dat tot uitdrukking komt in de toename van het aantal (moeilijk vervulbare) vacatures, zich in op één na alle provincies voor te doen. De uitzondering is Zeeland. Deze provincie onderscheidt zich evenwel sinds 1984 vanwege het provinciaal laagste werkloosheidscijfer. Gelet op het aantal vacatures per 100 werklozen springen in 1986 de drie randstedelijke provincies en Zeeland naar voren. Circa de helft van de vacatures in deze provincies wordt moeilijk vervulbaar geacht.

Samenvattend leveren de vacature-enquêtes van het CBS voor de jaren 1980-1987 het volgende beeld op.

- Het aantal vacatures neemt na een dieptepunt in 1982 weer toe. Dit geldt zowel voor de vacatures en de moeilijk vervulbaar geachte vacatures, als voor de vacatures die op het moment van enquêtering reeds drie maanden openstonden.
- Ruim 6 procent van de kleine bedrijven heeft vacatures (januari 1987). Per 100 werknemers komen in het kleinbedrijf in de jaren 1980-1987 aanzienlijk meer vacatures voor dan in grote en middelgrote ondernemingen.
- Vacatures komen in alle sectoren van de economie voor; de sector banken, verzekeringen en zakelijke diensten en de sector metaalnijverheid vormen in januari 1987 een conjunctuurgevoelige uitschieter naar boven. De sector transport-, opslag- en communicatiebedrijven kent een relatief laag aantal vacatures.
- In de metaal- en de bouwnijverheid wordt meer dan de helft van de vacatures moeilijk vervulbaar geacht (resp. 58 en 56 procent tegenover een totaal gemiddelde van 46 procent in januari 1986).
- Bezien naar beroep zijn de vakspecialisten (verplegenden, ingenieurs, technici, tekenaars) en de metaal- en electrotechnische beroepen categorieën waar zowel relatief veel vacatures, als moeilijk vervulbare vacatures voorkomen.
- Zowel naar opleiding, als in aantal zijn vooral die vacatures moeilijk vervulbaar, waarvoor een beroepsopleiding wordt gevraagd.
- Voor een belangrijk deel van de moeilijk vervulbare vacatures (circa 28 procent) wordt een opleiding op hoger niveau gevraagd. Dit resultaat wordt evenwel tegengesproken door de ERBO-enquête 1985; deze noemt een percentage van 14.

- Regionaal bezien komen per 100 werklozen de vacatures en moeilijk vervulbare vacatures vooral voor in het westen en Zeeland.

4.4 Achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures

4.4.1 *Onderzoek*

In paragraaf 4.2 is geconstateerd dat in onderzoek naar moeilijk vervulbare vacatures met statistische oogmerken een subjectief criterium wordt gehanteerd: een vacature is moeilijk vervulbaar, indien de betrokken functionarissen in de bedrijven die mening zijn toegedaan. Daarnaast wordt ook gewerkt met een objectiever criterium, namelijk de periode waarover de vacature open staat. Ter completering van het beeld dat in de vorige paragraaf is verkregen, wordt in deze paragraaf op basis van meer kwalitatief georiënteerd onderzoek nader ingegaan op de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures. De belangrijkste bronnen zijn drie 'werkbiedersenquêtes' (1984, 1985, 1986) van het Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, waarmee onder meer gegevens zijn verzameld over de wijze waarop bedrijven en instellingen hun laatste vacature vervullen. De geënquêteerde arbeidsorganisaties vormen een representatieve afspiegeling van bedrijven en instellingen met vacatures [13]. Daarnaast hield het onderzoeksbureau Kamps en De Boer in opdracht van de WRR interviews met bedrijfsleiders of personeelsfunctionarissen die moeilijkheden met de werving van personeel ondervonden en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties [14]. De centrale vraagstelling in deze interviews luidde: in welke mate is het verschijnsel van moeilijk vervulbare vacatures, gegeven de zeer hoge werkloosheid, op feiten, dan wel op onjuiste beeldvorming van werkgevers en/of werknemers gebaseerd? Kamps en De Boer selecteerden voor een eerste deelonderzoek bedrijven die moeilijkheden met het werven van personeel ondervonden. In een tweede deelonderzoek zijn de specifieke achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures op ongeschoold niveau in de detailhandel, horeca en schoonmaak nagegaan. De resultaten van beide deelonderzoeken zijn niet representatief voor het gehele bedrijfsleven en de genoemde branches; zij geven daarentegen wel inzicht in de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures bij de ondervraagde bedrijven en de beeldvorming bij werkgevers- en werknemersorganisaties.

Als achtergrond voor het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures in een ruime arbeidsmarkt kunnen op een algemeen niveau twee typen factoren worden onderscheiden: wervingsfactoren en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Frictiefactoren, die verantwoordelijk zijn voor het normale verschijnsel dat tijd is gemoeid met het vervullen van vacatures, worden hier niet als achtergrond van moeilijk vervulbare vacatures beschouwd.

Wervingsfactoren zijn al die factoren die wijzen op het niet goed kennen of benutten van de arbeidsmarkt. Dit kan ertoe leiden dat onjuiste of weinig adequate signalen op de arbeidsmarkt worden afgegeven, waardoor vraag en aanbod elkaar niet, of niet tijdig, vinden.

Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt verwijzen naar een onvoldoende 'aansluiting' van vraag en aanbod. Dat kan berusten op een onvoldoende 'aansluiting' van onderwijs- en/of ervaringskwalificaties, het imago van een bedrijf of bedrijfstak, de arbeidsvoorwaarden of de bereidheid tot en ontvankelijkheid voor interne, externe of geografische mobiliteit (resp. van aanbieders en vragers op de arbeidsmarkt).

[13] Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, op. cit.
[14] Kamps en De Boer bv, op. cit.

4.4.2 *Wervingsfactoren*

Na het ontstaan van een vacature staat een arbeidsorganisatie een aantal wervingskanalen ter beschikking. Veelal kan op grond van cao-afspraken of het personeelsbeleid eerst het eigen personeel tot solliciteren: de interne werving [15]. Andere kanalen zijn vermeld in tabel 4.9. Deze tabel geeft enkele resultaten van de genoemde werkbiedersenquêtes. De gegevens hebben betrekking op de laatst vervulde vacature gedurende een half jaar voorafgaand aan het moment van enquêtering.

Uit tabel 4.9 blijkt dat werving middels advertenties de laatste jaren steeds belangrijker wordt. Werving via of onder het eigen personeel boet daarentegen aan belang in. De reden daarvan is waarschijnlijk dat door de toename van het aantal vacatures het eigen personeel als wervingskanaal meer en meer uitgeput raakt. Ook kan het zijn dat de gevraagde opleidingskwalificaties niet aanwezig zijn bij het eigen personeel.

Tabel 4.9 Gebruikte wervingskanalen, 1984-1986[a)]

	In % van het aantal gebruikte kanalen			In % van het aantal vacatures		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986
advertenties	19	27,2	29,6	40 [b)]	46,0	52,8
externe relaties	18	15,2	18,3	-	25,6	32,6
GAB	15	18,2	15,3	33 [c)]	30,7	27,4
via of onder eigen personeel	22	16,2	12,5	46 [b)]	27,4	22,4
spontane sollicitaties	10	8,4	8,1	-	14,2	14,4
via school of opleidingsinstituut	7	5,7	6,1	-	9,6	10,9
uitzendbureau	3	5,1	5,1	-	8,6	9,0
Start	4	2,7	3,7	-	4,6	6,7
anders	3	1,3	1,3	-	0,3	2,4
totaal	100	100	100			
N =	1204	1022	1363	573	605	763

Bron: Directoraal-Generaal van de Arbeidsvoorziening, afdeling Toegepast Arbeidsmarktonderzoek, in samenwerking met het Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, *Hoe werven bedrijven?*; 's-Gravenhage, 1984.
Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, *Hoe werven bedrijven? 2e meting*; Amsterdam, 1985.
Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, *Hoe werven bedrijven?; 3e meting*; Amsterdam, 1986.

a) Meerdere antwoorden mogelijk. De ondervraagde bedrijven gebruikten in 1984: 2,1 wervingskanalen voor de laatst vervulde vacature, in 1985: 1,7 en in 1986: 1,8.

b) Berekening WRR.

c) *Hoe werven bedrijven?*; (1e meting), ibid., blz. 40.

Niet elk bedrijf weet of is in staat al deze kanalen te benutten. Zo is bijvoorbeeld het onderhouden van contacten met scholen of het organiseren van bedrijfsdagen doorgaans slechts weggelegd voor grotere bedrijven met een eigen personeelsfunctionaris of -afdeling.

Het is opmerkelijk dat de wervingskanalen in de jaren tachtig nauwelijks verschillen van die aan het einde van de jaren zestig. In een onderzoek van het Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS), waarvoor het veldwerk in 1969 is gedaan, kwamen de volgende wervingskanalen, in

[15] Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werving en selectie in 51 Nederlandse arbeidsorganisaties*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 25/26.
J.B.R. Gasperz, W. van Voorden, 'Aspecten van wervingsbeleid van ondernemingen'; in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1987/3, blz. 144-152.

volgorde van belangrijkheid, naar voren: publiciteitsmedia, GAB, eigen werknemers, opleidingsinstituten, zittingsavonden en huisbezoeken (vooral uitgaande van bedrijven met grote tekorten aan ongeschoold personeel). Het gemiddeld aantal gebruikte wervingskanalen lag, evenals in de jaren 1984-1986 in de buurt van twee [16]. Mede gegeven de geringe score op de categorie 'anders' in tabel 4.9 blijken bedrijven een zeer conventioneel personeelsselectiebeleid te voeren. Creatieve oplossingen, zoals banenmarkten, werknemerspools en nieuwe, eigen opleidingsinitiatieven, zijn uitzonderingen.

Uit verschillende onderzoeken komt kritiek naar voren op de bemiddelingsfuncties van het GAB [17]. Uit tabel 4.9 blijkt dat voor de laatst vervulde vacatures het GAB in de jaren 1984-1986 in afnemende mate wordt ingeschakeld. Als redenen om het GAB niet in te schakelen werden genoemd (meer dan één antwoord mogelijk) [18]:

	1985	1986
- Redenen die op de door het GAB gestuurde kandidaten betrekking hebben (niet de juiste kandidaten; ze voldoen niet aan de eisen; ze zijn ongemotiveerd):	41 %	58 %
- Redenen die de werkwijze van het arbeidsbureau betreffen (werkt traag, geen vaste contactpersoon, moeilijk te bereiken):	14 %	20 %
- Redenen die met de arbeidsorganisatie zelf te maken hebben (ze hebben al een kandidaat; volgen een andere, vaste procedure):	45 %	22 %
	100 %	100 %

Kamps en De Boer constateren eveneens veel kritiek op de bemiddelende rol van het GAB. De bemiddeling van het GAB werd te weinig precies gevonden (het GAB werkt met te ruime beroepsindelingen), de contacten van het GAB met bedrijven zouden te incidenteel zijn (hetgeen evenzeer kritiek op de bedrijven impliceert), de coördinatie van het GAB over de gewesten heen werd slecht geacht, terwijl ook genoemd werd dat het GAB te veel op het werknemersbelang is gericht. De niet-representatieve interviews wekken de indruk dat de GAB's vooral ten aanzien van kleinere bedrijven in kwalitatief opzicht tekort schieten; juist deze bedrijven hebben vanwege hun omvang behoefte aan ondersteuning op personeelsgebied. Een onderzoek door het Directoraal-Generaal van de Arbeid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid registreerde in 1984 soortgelijke kritiek op het GAB [19]. Het streven van de GAB's naar een marktgerichte benadering komt beter uit de verf als het gaat om grotere bedrijven. Deze waarderen de GAB's relatief meer dan de kleinere bedrijven. Genoemd worden persoonlijke contacten, de voorlichting aan werkzoekenden door het GAB over het bedrijf in kwestie en een meer op het bedrijf toegesneden voorselectie van kandidaten door het GAB.

Aan de kritiek op het functioneren van de arbeidsbureaus ligt de behoefte van bedrijven en instellingen ten grondslag aan een efficiënte organisatie van de arbeidsbemiddeling. Deze behoefte kan enerzijds worden aangemerkt als een belang van arbeidsorganisaties - de juiste man

[16] G. Hamaker, op. cit., blz. 167.

[17] Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, op. cit.;
Instituut voor Longitudiaal Beleidsonderzoek, op. cit.;
Kamps en De Boer bv, op. cit.;
Algemene Werkgevers-Vereniging, *Ervaringen met vakaturevervulling*; Verslag van een schriftelijke enquête, 1979.

[18] Voor 1984 zijn, vanwege een andere vraagstelling, geen vergelijkbare gegevens voorhanden.

[19] Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, op. cit., blz. 29/30.

of vrouw zo snel mogelijk op de juiste plek -, anderzijds als een publiek belang - het niet vervullen of het met vertraging vervullen van vacatures verhindert of stagneert de groei van de werkgelegenheid. Dit betekent dat verbeteringen in het institutionele kader van de arbeidsbemiddeling zowel kunnen bijdragen tot het verminderen van het aantal moeilijk vervulbare vacatures voor zover deze op wervingsfactoren berusten, als tot verruiming van de werkgelegenheid. In hoofdstuk 6 van dit rapport worden concrete voorstellen op dit punt gedaan.

Het functioneren van de arbeidsbureaus is een van de wervingsfactoren die een rol spelen bij het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures. Het onderzoeksbureau Kamps en De Boer noemt daarnaast de korte tijdshorizon op het gebied van personeelsbeleid, vooral bij kleinere bedrijven. De teruggang van het leerlingstelsel in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig is een treffend voorbeeld. Voorts kan worden gesteld dat vooral vanuit kleinere bedrijven betrekkelijk weinig signalen over de toekomstige vraag naar arbeid de arbeidsmarkt bereiken. Waar grote bedrijven hun personeelsbeleid onder meer door middel van bedrijfsopleidingen op de toekomst kunnen oriënteren, ontberen kleinere bedrijven dit middel vanwege hun relatief geringe middelen. Een versterking van het op de arbeidsmarkt georiënteerde stelsel van scholingsvoorzieningen biedt met name de kleinere bedrijven mogelijkheden tot een efficiëntere vervulling van vacatures. In hoofdstuk 7 van dit rapport worden op dit punt concrete voorstellen gedaan.

4.4.3 *Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt*

Er zijn drie typen oorzaken aan te wijzen voor een in kwalitatief opzicht gebrekkige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

- De kwaliteit van het arbeidsaanbod, veelal uitgedrukt in gevraagde opleidings- en ervaringskwalificaties;
- de kwaliteit van de vraag naar arbeid, die veelal samenhangt met het imago van een bedrijf of bedrijfstak en de aangeboden arbeidsvoorwaarden;
- mobiliteitsfactoren, te onderscheiden in interne, externe en geografische mobiliteit.

Kwaliteit van het arbeidsaanbod

De dynamiek van het economisch bestel brengt onherroepelijk met zich mee dat functies en beroepen verdwijnen om plaats te maken voor nieuwe. De nationale en internationale concurrentieverhoudingen, produktiviteitsstijgingen, nieuwe produkten en technologieën leiden tot voortdurende veranderingen in de economische bedrijvigheid. Schoolse en buitenschoolse opleidingen lopen onvermijdelijk achter bij de economische en technologische ontwikkelingen, zij het dat de mate waarin dat het geval is uiteen kan lopen per opleiding. Op deze wijze ontstaan op de arbeidsmarkt discrepanties tussen de wensen van werkgevers en de mogelijkheden van werkzoekenden. Veelal vormen zij geen onoverkomelijk probleem. In een aantal gevallen leiden zij evenwel tot het ontstaan van een moeilijk vervulbare vacature. Vooral op het gebied van de informatica is dat thans het geval. In de vorige paragraaf is aangegeven ten aanzien van welke beroepen en opleidingskwalificaties zich schaarsteverschijnselen manifesteren.

Werkervaring daarentegen is een kwalificatiefactor die veel moeilijker statistisch in beeld kan worden gebracht. Vast staat dat ervaring een minstens zo belangrijke factor is voor het adequaat vervullen van functies als opleiding. Het feit dat vergelijkbare functies vaak worden uitgeoefend door mensen met uiteenlopende opleidingen en opleidingsniveaus, wijst erop dat substitutie mogelijk is tussen opleidings- en erva-

ringskwalificaties [20]. Bovendien blijkt uit longitudinaal mobiliteitsonderzoek dat de ruimte op de arbeidsmarkt bij het intreden van werknemers en daarmee dus de mogelijkheden tot het opdoen van 'carrière-relevante' werkervaring een belangrijke determinant is van de verdere beroepsloopbaan [21].

De werkbiedersenquêtes 1984 en 1985 van het Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek wijzen uit dat voor circa twee derde van de laatst vervulde vactures in bedrijven en instellingen relevante werkervaring een vereiste was. De ondernemerspeiling 1986 van de Nationale Investeringsbank wijst op een zelfde percentage. Met betrekking tot moeilijk vervulbare vacatures is het ontbreken van de juiste werkervaring in 1986 een van de belangrijkste problemen (werkbiedersenquête 1986).

Tabel 4.10 Problemen bij moeilijk vervulbare vacatures (1986) [a)]

Probleem:	
juiste werkervaring	32 %
juiste opleidingsniveau	20 %
juiste opleidingsrichting	18 %
juiste leeftijd	6 %
kandidaat niet accoord met arbeidsvoorwaarden	11 %
niemand gesolliciteerd	8 %
overig	12 %

Bron: *Hoe werven bedrijven?*; op. cit.
a) Meerdere antwoorden mogelijk.

In het onderzoek van Kamps en De Boer komen kwalificatiefactoren, zoals opleidingsniveau en -richting en relevante werkervaring, eveneens als belangrijkste achtergrond voor het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures naar voren. Opmerkelijk is het deelonderzoek naar moeilijk vervulbare vacatures op ongeschoold niveau in de detailhandel, horeca en schoonmaak. Voor beroepen als schoonmaker, winkelbediende en kamermeisje, die doorgaans het etiket 'ongeschoold' meekrijgen, blijken in de praktijk vaak functie-eisen te gelden die beter met het kwalificatieniveau 'geoefend' kunnen worden getypeerd. Het betreft uiteenlopende functie-eisen, zoals vakkennis zonder dat beroepsscholing is vereist, representativiteit, rekenvaardigheid, geoefendheid in specifieke vaardigheden en bereidheid of vermogen kennis te nemen van produkt- en materialenkennis, methodieken, hygiënische voorschriften en dergelijke. Een onvoldoende aanbod van werknemers die aan dit type functievereisten voldoen is een van de redenen waarom moeilijk vervulbare vacatures op ongeschoold niveau voorkomen (in de CBS-vacature-enquête van januari 1987 geldt dit circa 11 procent van de moeilijk vervulbare vacatures). Ongeschoolde arbeid blijkt dus in de praktijk nogal eens gekwalificeerde geoefende arbeid te betreffen.

Kwaliteit van de vraag naar arbeid

Uit tabel 4.10 blijkt dat in 1986 de geboden arbeidsvoorwaarden of het imago van het bedrijf bedrijfstak niet de meest gesignaleerde proble-

[20] Bijvoorbeeld: R. Collins, *The credential society*, New York, 1979.
J.J. van Hoof, J. Dronkers, *Onderwijs en arbeidsmarkt*; Deventer, Kluwer, 1980.
G.J.M. Conen, F. Huijgen, 'De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960 en 1971'; *Economisch Statistische Berichten*, 23 april 1980, 7 mei 1980, 21 mei 1980, 4 juni 1980, 65e jaargang nrs. 3251, 3253, 3255 en 3257.
J. Hartog, 'Overscholing?'; *Economisch Statistische Berichten*, 13 februari 1985, 70e jaargang nr. 3493.

[21] A. Glebbeek, 'Arbeidsmarkt, arbeidsorganisatie en loopbanen'; in: *Arbeidsmarkt, arbeidsorganisatie, arbeidsverhoudingen*; onder redactie van A. Buitendam, Deventer, Kluwer, 1987.

men zijn als het gaat om moeilijk vervulbare vacatures. Bij een differentiatie van de uitkomsten van tabel 4.10 naar vier sectoren (bouwnijverheid, industrie, commerciële dienstverlening, kwartaire sector) blijft dit beeld in grote lijnen onveranderd [22]. Dit neemt overigens niet weg dat dergelijke factoren voor afzonderlijke branches, bedrijven of functies van belang kunnen zijn.

Bij arbeidsvoorwaarden gaat het niet alleen om de loon- of salarishoogte. Aspecten als de kwaliteit van de arbeid, de omvang in uren, de werktijden, de bereikbaarheid en de aard van de aanstelling zijn evenzeer relevante aspecten van de arbeidsvoorwaarden.

Wat betreft het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures op ongeschoold niveau leert het onderzoek van Kamps en De Boer dat in de schoonmaakbranche, de horeca en de detailhandel niet alleen de loonshoogte, maar zeker ook de arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden een rol spelen. Werkgevers vragen vaak part-time werknemers, terwijl veel werkloze ongeschoolden full-time arbeid zoeken (circa 10 procent van alle vacatures in januari 1986 betreft part-time arbeid). In de schoonmaakbranche vallen de werktijden verder vaak buiten de gebruikelijke kantooruren, waardoor ook de bereikbaarheid per openbaar vervoer soms een probleem is. In alle drie genoemde branches worden vaak jongeren gevraagd, vanwege de minimum-jeugdlonen, terwijl vooral ouderen zich aanbieden (een derde van alle vacatures in januari 1986 is bedoeld voor schoolverlaters). Ten slotte is het imago van de functies in deze branches slecht, met uitzondering van delen van de detailhandel, zij het niet onveranderbaar. De onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden leiden tot een relatief groot verloop en ziekteverzuim. Kamps en De Boer noemen verschillende wegen waarlangs deze 'onaantrekkelijke' functies attractiever kunnen worden gemaakt: diplomatoeslagen in de cao; korte bedrijfscursussen om de motivatie van de werknemers te verbeteren; periodieke bijeenkomsten met fysiotherapeuten om de fysieke risico's van het werk en daarmee het ziekteverzuim te verminderen; verrijking van functies, bijvoorbeeld door winkelpersoneel bij de inkoop voor en inrichting van de zaak te betrekken. Langs deze wegen kan ook het grote verloop in de 'onaantrekkelijke' functies worden tegengegaan. Moeilijk vervulbare vacatures zijn hier door het grote verloop en ziekteverzuim in feite veelal moeilijk vervulbare arbeidsplaatsen. Uiteraard kunnen onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden door loonsverhoging worden gecompenseerd. Gebeurt dat onvoldoende, bijvoorbeeld vanwege de hevige concurrentie in de branche, dan is het onvermijdelijk dat moeilijk vervulbare arbeidsplaatsen ontstaan.

Hiervoor is reeds gewezen op onevenwichtigheden tussen part-time en full-time arbeid en tussen jongeren en ouderen. Geboden arbeidsvoorwaarden, zoals part-time arbeid en jeugdlonen, blijken in de praktijk wel degelijk een knelpunt in de personeelsvoorziening. Verder kan worden gesteld dat gunstiger arbeidsvoorwaarden doorgaans zowel meer, als adequater gekwalificeerde sollicitanten aantrekken. Voor een bedrijf zijn de arbeidsvoorwaarden in theorie het eerst aangewezen middel om vacatures adequaat te vervullen. Vaak wordt in dit verband gewezen op de institutionele starheden in het Nederlandse loonstelsel [23]. Het instituut van de collectieve arbeidsovereenkomst verhindert de werkgever om voor de meeste schaarse beroepen 'marktprijzen' te bieden ten einde langs deze weg het probleem van moeilijk vervulbare vacatures op te lossen. Het bruto-netto-traject maakt loonsverhogingen bovendien slechts gedeeltelijk effectief.

Het bieden van betere arbeidsvoorwaarden ter bestrijding van moeilijk vervulbare vacatures heeft als keerzijde onrust op het loonfront: marktprijzen voor schaarse arbeid kunnen tot ontevredenheid en tot gevoelens

[22] Hoe werven bedrijven? 3e meting, op. cit., blz. 70.
[23] Zie: W. Driehuis, op. cit., blz. 30/31.

van sociale onrechtvaardigheid leiden binnen een arbeidsorganisatie, met alle onaantrekkelijke gevolgen van dien. Waar het om functies gaat waarvoor een langdurige opleiding en/of ervaring is vereist, bieden marktprijzen bovendien geen bevredigende oplossing op korte termijn: een concurrerende werkgever kan immers altijd hogere lonen bieden. Wel kan worden gesteld dat op langere termijn hoge marktprijzen zich vertalen in een ruimer arbeidsaanbod dat voldoet aan de functievereisten. Onder de huidige omstandigheden bieden de vooruitzichten op werkgelegenheid evenwel een volwaardig equivalent voor het genoemde marktsignaal. Een perspectief op werkgelegenheid is immers tenminste een even belangrijke factor bij de keuze van een opleiding als het verwachte toekomstige inkomen in het met de opleiding te bereiken beroep. Waar het om moeilijk vervulbare vacatures of arbeidsplaatsen gaat waarvoor geen langdurige opleiding en/of ervaring is vereist beschikken werkgevers ook over andere, wellicht meer probate middelen dan loonsverhogingen. In het algemeen gaat het daarbij om verbeteringen in de kwaliteit van de schaarse arbeidsplaatsen. De laatste strategie is bovendien doeltreffender naarmate de hoogte van de beloning door werknemers wordt beschouwd als een compensatie voor de matige kwaliteit van de arbeidsplaats.

Mobiliteitsfactoren

Mobiliteitsfactoren zijn eveneens van invloed op de vervulling van vacatures. Zij zijn te onderscheiden in interne (binnen bedrijven), externe (tussen bedrijven) en geografische mobiliteit.

Recent onderzoek wijst op een verminderde externe arbeidsmobiliteit in de jaren tachtig. Op basis van de gegevens van de bedrijfsenquêtes 1979 en 1984 van het CBS concludeert Corpeleijn dat mensen langer bij hun werkgever in dienst blijven. Heeft in 1979 47 procent van de werknemers vijf of meer dienstjaren bij een bedrijf of instelling, in 1984 geldt dat voor 55 procent. Bovendien is het gemiddeld aantal dienstjaren van deze groep werknemers in 1984 hoger dan in 1979. Dit beeld geldt voor mannen, vrouwen, jongeren, ouderen, full-timers en part-timers, ongeacht de bedrijfstak. Daartegenover staat een groot aantal indiensttredingen, zij het in 1984 minder dan in 1979. De gegevens daaromtrent wijzen op een groot aantal dienstverbanden van korte duur en een grote, zij het enigszins afgenomen mobiliteit op een (ander) deel van de arbeidsmarkt [24].

In het OSA-trendrapport 1987 wordt gesignaleerd dat er een herstel is opgetreden in de arbeidsmobiliteit [25]. Had in de eerste helft van de jaren tachtig van de groep werkenden slechts 4 procent na een jaar een andere baan, over de periode 1985/1986 bedroeg dit percentage 8,5 procent. De positie van de werkzoekenden lijkt zich recentelijk eveneens verbeterd te hebben. Zo had 36 procent van de werkzoekenden per 1 april 1985 op 1 oktober 1986 een baan gevonden. Ter vergelijking: over de veel langere periode van januari 1980 tot mei 1985 was dat eveneens 36 procent.

Uit voornoemde onderzoeken blijkt dat de externe arbeidsmobiliteit samenhangt met de ontwikkeling van de werkloosheid. Een verklaring daarvoor is dat binnen de Nederlandse arbeidsverhoudingen in geval van gedwongen ontslagen een groot gewicht aan de anciënniteit van werknemers wordt toegekend. Daar gaat, bij een toename van de werkloosheid, enerzijds een invloed vanuit op de gemiddelde anciënniteit van werknemers, anderzijds zullen werknemers er ook op anticiperen door minder snel van baan te veranderen.

---

[24] A.W.F. Corpeleijn, 'Beweging en stabiliteit op de arbeidsmarkt'; *Economisch Statistische Berichten*, 29 oktober 1986, 71e jaargang nr. 3579.

[25] *OSA-Trendrapport 1987; Actuele informatie over de arbeidsmarkt*; door P.C. Allaart, R. Kunnen, J.C. van Ours e.a., 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, april 1987.

Gelet op de factoren die een grotere arbeidsmobiliteit in de weg staan kan onderscheid worden gemaakt naar institutionele factoren en factoren van particuliere aard. Institutionele factoren zijn naast de genoemde anciënniteitsaanspraken op werkzekerheid onder meer de pensioen- en VUT-breuk, de hoge overdrachtsbelasting op huizen en adequate verhuiskostenvergoedingen. Ruimer opgevat behoren ook het institutionele kader en de praktijk van de arbeidsbemiddeling, het stelsel van buitenschoolse onderwijsvoorzieningen en het beleid met betrekking tot werkervaringsplaatsen tot de institutionele factoren die op de arbeidsmobiliteit van invloed zijn. Factoren van meer particuliere aard zijn onder meer de gehechtheid of gebondenheid aan de sociale omgeving, het niet op de hoogte zijn van perspectieven in andere functies of sectoren en vooroordelen ten opzichte van sollicitanten met 'bedrijfs- of sectorvreemde' kwalificaties.

De bovengenoemde mobiliteitsbeperkende factoren zijn tot de mogelijke oorzaken van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt te rekenen. In het bovenstaande zijn slechts een aantal voorbeelden genoemd. In feite gaat het evenwel om een zeer omvangrijk en complex geheel van zaken die in meer of mindere mate de mobiliteit beïnvloeden. Lang niet alle factoren laten zich ook door beleid beïnvloeden. Duidelijk is dat mobiliteitsfactoren zich sterker doen gevoelen naarmate zich schaarsteverschijnselen op de arbeidsmarkt voordoen.

4.5 Reacties van werkgevers op moeilijk vervulbare vacatures

Er bestaat betrekkelijk weinig informatie over de reacties van werkgevers op moeilijk vervulbare vacatures. In deze paragraaf worden in het kort de belangrijkste resultaten van een aantal enquêtes genoemd.
Ten tijde van het IVA-onderzoek naar moeilijk vervulbare vacatures in 1977 waren werkgevers reeds gedurende een reeks van jaren geconfronteerd met dit verschijnsel. Van de bij dit onderzoek betrokken bedrijven en instellingen was 39 procent overgegaan tot een of meerdere bijzondere maatregelen om problemen in de personeelsvoorziening tegen te gaan. Van die groep vond destijds 46 procent een oplossing in overwerken, 43 procent in uitbesteding van werk, 38 procent nam mensen aan die niet geheel aan de gestelde selectie-eisen voldeden, 40 procent leidde zelf mensen op, 33 procent nam uitzendkrachten in dienst, 27 procent gaf hogere beloningen, 21 procent veranderde de selectie-eisen en 17 procent veranderde de werving. Andere alternatieven werden veel minder genoemd, zoals het overplaatsen van het bedrijf (2 procent), het annuleren van orders (8 procent), of het in dienst nemen van gehuwde vrouwen (9 procent) [26]. Het ITS-onderzoek, waarvoor het veldwerk in 1969 is gedaan, en een onderzoek van de onderzoeksafdeling van de Algemene Werkgeversvereniging in 1978 inventariseerden soortgelijke reacties van werkgevers [27].

In de KNOV-enquête uit 1985 [28] en de NIB-ondernemerspeiling uit 1986 is eveneens gevraagd naar reacties van werkgevers op moeilijk vervulbare vacatures [29]. Bij deze enquêtes doet zich het probleem voor dat de antwoordmogelijkheden weinig adequaat zijn voorgestructureerd. Uit geen van beide onderzoeken wordt bijvoorbeeld duidelijk hoeveel ondernemingen oplossingen zoeken in de sfeer van scholingsmaatregelen. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden blijkt uit het NIB-onderzoek dat 15 procent van de grotere industriële ondernemingen thans hogere salarissen biedt in geval van moeilijk vervulbare vacatures; het KNOV-onderzoek biedt op dit punt geen resultaten. Een duidelijke bevinding van beide onderzoeken is dat in geval van moeilijk vervulbare vacatures circa 50 pro-

[26] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Loontechnische Dienst, op. cit., blz. 147.
[27] G. Hamaker, op. cit., blz. 165 e.v. Algemene Werkgevers-Vereniging, op. cit.
[28] Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond, op. cit.
[29] J.C. van Ours, op. cit.

cent van de grotere industriële ondernemingen en circa 60 procent van de ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf overgaat tot extra wervingsinspanningen. Verder zoekt in deze situatie respectievelijk 18 en 10 procent oplossingen in het aantrekken van uitzendkrachten. Ook uit de OSA-vacature-enquête blijkt dat de voornaamste reactie van ondernemingen op de moeilijk vervulbaarheid van sommige vacatures neerkomt op een intensivering van de wervingsinspanning [30]. Dit geldt voor 63 procent van de betreffende vacatures, voor 8 procent zoekt men de oplossing in een aanpassing van de gestelde eisen en voor 8 procent in beide mogelijkheden. Voor 21 procent van de moeilijk vervulbare vacatures wordt voor geen van de onderscheiden mogelijkheden gekozen. Opvallend is dat voor bijna 40 procent van de moeilijk vervulbaar geachte vacatures op het niveau van basisonderwijs noch extra wervingsinspanningen worden ondernomen, noch de eisen worden aangepast. Dit is vooral opvallend, aangezien bij moeilijk vervulbaar geachte vacatures voor ongeschoolden als dè oorzaak het geringe aantal sollicitanten werd opgegeven.

4.6 Mogelijkheden om het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures te voorkomen

De toekomstige ontwikkeling van het aantal moeilijk vervulbare vacatures valt moeilijk te voorspellen. Op grond van de theoretische UV-analyse is het plausibel dat de omvang van deze problematiek zal toenemen naarmate de werkloosheid daalt. Mede door toedoen van de snelle invoering van nieuwe technologieën, het toenemend belang van de commerciële dienstensector en de opmars van vrouwen in de beroepsarbeid tekenen zich echter structurele veranderingen in de verhouding van vraag- en aanbod op de arbeidsmarkt, die een extrapolatie van de samenhang tussen het aantal moeilijk vervulbare vacatures en werkloosheid vanuit het verleden in de weg staan. De omvang van het aantal moeilijk vervulbare vacatures in de nabije toekomst is bovendien mede afhankelijk van het te voeren beleid op een aantal voor deze materie relevante terreinen. Een adequaat beleid kan preventief werken.

Moeilijk vervulbare vacatures wijzen niet bij voorbaat op onaanvaardbare problemen op de arbeidsmarkt, zelfs niet bij een omvangrijke werkloosheid. Ten dele is dit verschijnsel onverbrekelijk verbonden met een dynamische economie, waarin behoeften aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt in termen van opleidings- en ervaringskwalificaties niet terstond volledig worden beantwoord door de aanbodzijde. Ook wanneer er geen sprake is van discrepanties tussen gevraagde en aangeboden kwalificaties hoeven moeilijk vervulbare vacatures niet op onaanvaardbare arbeidsmarktproblemen te wijzen; zij kunnen ook een gevolg zijn van weinig aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden. In het laatste geval wijzen moeilijk vervulbare vacatures niet op onevenwichtigheden op de betreffende arbeidsmarkt, maar op overcapaciteit en zware concurrentie in een bepaalde branche.

Het is zaak moeilijk vervulbare vacatures niet primair te beschouwen als een probleem, maar als een potentieel van de arbeidsmarkt. Achter moeilijk vervulbare vacatures gaat in de meeste gevallen immers zowel direct, als indirect potentiële werkgelegenheid schuil. Vanuit een werkgelegenheidsperspectief is het zaak dat potentieel zo goed mogelijk te benutten.

In paragaaf 4.4 zijn wervingsfactoren en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt als achtergronden van het ontstaan van moeilijk vervulbare vactures genoemd. Als belangrijkste knelpunten onder de wervings-

[30] J.C. van Ours, J.S. Hagers en A.M. de Voogd-Hamelink, op. cit.

factoren zijn de arbeidsbemiddeling en de (tijdelijke) teruggang in het leerlingstelsel en andere buitenschoolse onderwijsvoorzieningen gesignaleerd. Bovendien is geconstateerd dat bedrijven doorgaans een weinig creatief personeelsselectiebeleid voeren. Als kwalitatieve discrepanties zijn de gebrekkige aansluiting tussen gevraagde en aangeboden opleidings- en ervaringskwalificaties, de arbeidsvoorwaarden en mobiliteitsfactoren genoemd.

In het algemeen kan worden gesteld dat een versterking van de arbeidsmobiliteit (interne, externe en geografische mobiliteit) de belangrijkste remedie vormt voor moeilijk vervulbare vacatures. In paragraaf 4.4 is geconstateerd dat de mobiliteit van de beroepsbevolking gedurende de jaren tachtig is afgenomen, maar recent weer is toegenomen. Vanuit de optiek van moeilijk vervulbare vacatures, maar ook vanuit die van langdurig werklozen en herintredende vrouwen, voor wie openingen in het arbeidsbestel moeten komen, is een mobiele beroepsbevolking een eerste vereiste. Mobiliteit is niet alleen een kenmerk van individuele werknemers of afhankelijk van persoonlijke omstandigheden, maar wordt ook in belangrijke mate beïnvloed door institutionele factoren, zoals pensioenbreuk, anciënniteitsvoorrechten en dergelijke. In een beleid gericht op bevordering van de arbeidsmobiliteit zal het wegnemen van institutionele knelpunten in de meest ruime zin van het woord een belangrijke plaats moeten innemen.

Loonsverhogingen zijn gezien vanuit het standpunt van een individueel bedrijf op korte termijn een logische reactie op het verschijnsel van moeilijk vervulbare vacatures. Hoe langer de vacature openstaat, des te groter zijn de belemmeringen die in de bedrijfsvoering kunnen optreden. De schaarste aan goed opgeleide en ervaren arbeidskrachten wordt echter niet opgelost door een hevige concurrentieslag tussen bedrijven aan te gaan. Uit onderzoek van de Loontechnische Dienst blijkt dat werkgevers terughoudend zijn om via extra impulsen in de beloningssfeer deze vacatures te vervullen. Naar voren komt dat men niet snel geneigd is om het in het bedrijf gehanteerde beloningsbeleid te doorkruisen, nog daargelaten dat men het middel veelal niet als effectief beschouwd. Een vaker toegepast alternatief is om de selectie-eisen te versoepelen en eventueel via aanvullende scholing de inpassing van de 'minst slechte' kandidaat te realiseren.

Meer in het algemeen is het wegnemen van belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit een dwingende opgave. In dit rapport wordt deze algemene aanbeveling toegespitst op drie terreinen die van invloed zijn op de arbeidsmobiliteit in het algemeen en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt in het bijzonder: de arbeidsbemiddeling (hfdst. 6), de buitenschoolse onderwijsvoorzieningen (hfdst. 7) en de werkervaringsplaatsen (hfdst. 8). De wervings-, scholings- en ervaringsfactoren die daarmee worden bestreken zijn hiervoor als achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures gesignaleerd.

5. ARBEIDSMARKTBELEID: TERUGBLIK EN ACTUEEL BELEID

De centrale vraag in dit rapport - welk arbeidsmarktbeleid is nodig om, gegeven de mogelijkheden tot economische groei, de (potentiële) beroepsbevolking zo goed mogelijk in het arbeidsproces in te schakelen - maakt een analyse van de praktijk van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid noodzakelijk.

Het arbeidsmarktbeleid is sinds de Tweede Wereldoorlog op wisselende wijze ingevuld. In paragraaf 5.1 wordt, uitgaande van een algemene definitie van arbeidsmarktbeleid, het tot nu toe gevoerde beleid in historisch perspectief beschreven. In paragraaf 5.2 staat het huidige arbeidsmarktbeleid centraal. Daarbij wordt aandacht besteed aan de voorgenomen tripartisering van het bestuur van de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de mogelijke gevolgen van de stelselwijziging sociale zekerheid voor de arbeidsvoorziening. Tot slot wordt in paragraaf 5.3 een samenvattend overzicht gegeven van het bereik en de kosten van de instrumenten van het huidige arbeidsvoorzieningsbeleid. Tevens bevat deze paragraaf enkele evaluerende conclusies. Bijlage 1 geeft een overzicht van het doel, de doelgroep, de inhoud, het bereik en de kosten van de huidige arbeidsvoorzieningsinstrumenten.

5.1 Het arbeidsmarktbeleid in historisch perspectief

Arbeidsmarktbeleid is te omschrijven als het beleid dat zich richt op een zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en binnen de diverse sectoren [1]. Het omvat het geheel van maatregelen en initiatieven dat speciaal gericht is op de inschakeling van mensen in het arbeidsproces (ook wel: het arbeidsvoorzieningsbeleid), op de vraag naar arbeid (ook wel: gericht werkgelegenheidsbeleid), alsmede op de manieren waarop en de condities waaronder vraag en aanbod bijeenkomen (ook wel: institutionele aspecten). De accenten die in de loop van de jaren door de overheid op deze drie componenten zijn gelegd verschillen sterk, evenals de concrete invulling ervan.

Arbeidsmarktbeleid is nauw gerelateerd aan andere beleidsterreinen. Het economisch beleid, dat werkgelegenheid als een van de belangrijkste doelstellingen kent, beïnvloedt het functioneren van de arbeidsmarkt en omgekeerd. Hetzelfde geldt voor het sociale zekerheidsbeleid, dat ook wel omschreven wordt als passief arbeidsmarktbeleid. De sociale zekerheid beïnvloedt immers het arbeidsmarktgedrag van mensen en daarmee het functioneren van de arbeidsmarkt. Het onderwijsbeleid en het emancipatiebeleid kunnen eveneens gevolgen hebben voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Deze beleidsterreinen zijn evenwel van het arbeidsmarktbeleid te onderscheiden doordat zij zich primair op andere doelen richten.

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid sedert de Tweede Wereldoorlog is globaal in vier fasen te onderscheiden. In de eerste twee decennia na de oorlog wordt de grondslag gelegd voor het huidige arbeidsvoorzieningsbeleid. In dezelfde periode wordt het aanvankelijk nog omvangrijke gerichte werkgelegenheidsbeleid, in de vorm van de Aanvullende Werken, sterk gereduceerd. De toenemende schaarste op de arbeidsmarkt is daarvan een oorzaak. Vanaf het midden van de jaren zestig wordt het

[1] W. van Voorden, *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*; Alphen a.d. Rijn, Samsom, 1975.

arbeidsvoorzieningsbeleid, onder invloed van het door de OESO gepropageerde actieve arbeidsmarktbeleid, geïntensiveerd en gericht op de te verwachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het gerichte werkgelegenheidsbeleid heeft vanaf die periode tot het begin van de jaren zeventig een bescheiden omvang. Onder invloed van de conjuncturele inzinking van 1971/1972, de eerste oliecrisis en vervolgens de voortdurende en in vergelijking met de jaren zestig omvangrijke werkloosheid wordt het gerichte werkgelegenheidsbeleid, in de vorm van 'extra werkgelegenheidsprogramma's', weer een belangrijk onderdeel van het arbeidsmarktbeleid. Tevens groeien de uitgaven voor de arbeidsvoorziening in deze jaren. Vanaf 1979 doen de bezuinigingen van de overheid zich ook voor het arbeidsmarktbeleid gevoelen. Het gerichte werkgelegenheidsbeleid, in de vorm van steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden en extra werkgelegenheidsprogramma's, wordt zo goed als afgebouwd.

5.1.1 *De periode 1945 tot circa 1965*

Tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog vindt in ons land de overgang plaats van een versplinterd, deels gemeentelijk, deels centraal beleid van arbeidsbemiddeling en werkverschaffing naar een centralistisch en veelvormig arbeidsvoorzieningsbeleid. De voor de oorlog in een aantal opzichten repressieve werkverschaffing aan werklozen wordt na de oorlog geleidelijk geliberaliseerd [2]. De Aanvullende Werken en de arbeidsvoorziening waren aanvankelijk twee verschillende rijksdiensten. De Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken, in 1944 opgericht in het bevrijde zuiden van het land en ondergebracht bij het ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting, coördineerde de Aanvullende Werken. Het Rijksarbeidsbureau, ingesteld door de bezetters in 1940, was na de oorlog verantwoordelijk voor het nieuwe arbeidsvoorzieningsbeleid. In 1954 worden beide geïntegreerd in de Directie voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Het arbeidsvoorzieningsbeleid wordt van meet af aan voorbereid en uitgevoerd in overleg met het georganiseerde bedrijfsleven.

Het naoorlogse arbeidsvoorzieningsbeleid beoogt een efficiënte allocatie van arbeid. In het bijzonder wordt getracht de vermindering van werkgelegenheid in de agrarische sector en de toename van werkgelegenheid in de industriële sector te begeleiden. De arbeidsvoorziening omvat, aldus de Memorie van Toelichting bij de begroting van 1948, regelingen betreffende aanstelling en ontslag, scholing, herscholing en omscholing (vakopleiding), beroepenclassificatie, het adviseren inzake beroepskeuze, migratie, emigratie en immigratie, uitwisseling van arbeidskrachten, mobiliteitsbevordering en het beheer der arbeidsreserves [3].

Het naoorlogse gerichte werkgelegenheidsbeleid bestaat uit het door werklozen laten uitvoeren van aanvullende (civieltechnische) werken. De tewerkstelling wordt gaandeweg geliberaliseerd en uit de steunsfeer gehaald. Dit gebeurt eerst door loonsverbetering en, in de loop van de jaren vijftig, door het opheffen van de verplichte tewerkstelling. De werkkampen worden ten slotte aan het eind van de jaren vijftig opgeheven.

Het aantal werklozen op aanvullende werken vermindert sterk in de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig. In dit patroon vallen enkele fluctuaties te onderkennen die samenhangen met fluctuaties in de doorgaans geringe werkloosheid (tabel 5.1). De structurele reductie van de aanvullende werken houdt, behalve met de werkgelegenheidssituatie, verband met de mechanisering van civieltechnische arbeid. De aanvullende werken als vorm van een gericht werkgelegenheidsbeleid raken uit de tijd [4].

---

[2] P. de Rooy, *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940*; Amsterdam, Van Gennep, 1978, F.G.W. Goudriaan, *Geeft ons Nederlanders toch werk*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

[3] Geciteerd bij: W. van Voorden, op. cit., blz. 95.

[4] J.A.M. Maarse, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid; een bestuurskundig onderzoek naar het Aanvullende Werkgelegenheidsbeleid*; Enschede, (diss.) 1983, blz. 108-111.

Tabel 5.1 Tewerkgestelde werklozen op aanvullende werken (x1000) a)

1952 - 28,2	1957 - 10,6	1962 - 2,9	1967 - 2,8
1953 - 23,2	1958 - 16,2	1963 - 1,8	1968 - 2,2
1954 - 15,9	1959 - 13,8	1964 - 2,0	1969 - 2,2
1955 - 12,0	1960 - 7,6	1965 - 2,2	1970 - 1,5
1956 - 10,1	1961 - 4,1	1966 - 1,8	

Bron: CBS, *Vijfentachtig jaren statistiek in tijdreeksen*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

a) De cijfers hebben uitsluitend betrekking op de bij de arbeidsbureaus geregistreerde tewerkgestelden.

5.1.2 *De periode 1965-1972*

Vanaf het midden van de jaren zestig neemt het arbeidsvoorzieningsbeleid snel in omvang toe. In die tijd lanceert de OESO de gedachte van een actief arbeidsmarktbeleid. Deze organisatie ziet daarin een belangrijke factor die de economische groei kan bevorderen. De toevoeging 'actief' verwijst naar de noodzakelijk geachte oriëntatie van het beleid op te verwachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het bestaande arbeidsmarktbeleid zou te reactief van karakter zijn. De economische dynamiek en vooral technologische veranderingen en de groei van de dienstensector - 'de post-industriële samenleving' - nopen het beleid, aldus de OESO in deze tijd, te anticiperen en invloed uit te oefenen op veranderingen aan de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Arbeidsmobiliteit wordt een sleutelvariabele.

In Nederland krijgt de gedachte van het actieve arbeidsmarktbeleid zijn neerslag in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Het arbeidsbureau-nieuwe-stijl wordt uitgedacht (zie verder hfdst. 6), de beroeps- en beroepskeuzevoorlichting wordt geïntensiveerd, evenals de scholing en de psychologische en medische onderzoeken in het kader van de arbeidsvoorziening. Als adagium van het beleid geldt: de juiste man op de juiste plek [5]. Uit deze periode stammen ook de eerste maatregelen voor kansarme groepen op de arbeidsmarkt, zoals ouderen en gehandicapten. Verder draagt de overheid bij aan de kosten van werving en tewerkstelling van arbeiders uit het mediterrane buitenland [6].

Het gerichte werkgelegenheidsbeleid beperkt zich in deze periode van schaarste op de arbeidsmarkt tot regionale werkgelegenheidsprogramma's, veelal in de bouwsector. De werkgelegenheid op aanvullende werken schommelt in de jaren 1963-1972 rond de 2000 arbeidsplaatsen.

5.1.3 *De periode 1972-1978*

De werkloosheid neemt vanaf 1972 structurele proporties aan, al wordt dat pas later onderkend. Een antwoord op de werkloosheid wordt gegeven met twaalf 'extra werkgelegenheidsprogramma's' gedurende de jaren 1972-1978. Deze programma's bestaan voor een deel uit algemene werkgelegenheidsbevorderende maatregelen, voor een deel uit gericht werkgelegenheidsbeleid en voor een ander deel uit extra middelen ten behoeve van de arbeidsvoorziening. Het gerichte werkgelegenheidsbeleid in deze programma's bestaat uit een uitbreiding van de aanvullende werken op civieltechnisch terrein, aanvullende werken in de bouw en later ook uit een bijdrage aan de steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden. De totale uitgaven voor arbeidsvoorziening nemen in deze periode eveneens toe; gedefleerd zijn zij in 1978 circa 30 procent hoger dan in 1972 [7].

[5] W. van Voorden, op. cit.

[6] *De toepassing van arbeidsvoorzieningsmaatregelen op de grootstedelijke arbeidsmarkt*; door C. van der Vegt, C.H.M. Lutz, W.C.G.M. van Paridon e.a., Amsterdam, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1983, blz. 31.

[7] Berekend op basis van J.A.M. Maarse, 'Arbeidsmarktbeleid: enkele trends en effecten'; *Sociologische Gids*, 1984/1, blz. 104.

Na de conjunctuele inzinking van 1971/1972 worden onder het kabinet-Biesheuvel de eerste twee van de serie extra werkgelegenheidsprogramma's gestart. Beide zijn sterk gericht op regio's met een hoge werkloosheid. Evenals in de volgende programma's wordt door middel van aanvullende werken vooral de bedrijvigheid in de bouwnijverheid (burgerlijke en utiliteitsbouw, werken in de grond-, weg- en waterbouw) gestimuleerd. Dit type gericht werkgelegenheidsbeleid legde, gerekend over elf van de twaalf extra werkgelegenheidsprogramma's, beslag op 38 procent van de in dat kader bestede middelen [8].

Nog voor de oliecrisis komt het kabinet-Den Uyl in 1973 met het derde werkgelegenheidsprogramma. Het beoogt in hoofdzaak de uitvoering van relatief arbeidsintensieve werken door langdurig werklozen. Voor het eerst sinds vele jaren betrekt het programma de Randstad in de werkloosheidsbestrijding [9]. Dit neemt niet weg dat dit programma en de volgende extra werkgelegenheidsprogramma's vooral de regio's met de hoogste werkloosheid begunstigen [10].

Alle extra werkgelegenheidsprogramma's legden, zoals gezegd, een sterke nadruk op de bouwnijverheid. De argumenten daarvoor waren de conjunctuurgevoeligheid van deze sector, de uitstraling naar andere vormen van economische bedrijvigheid en het relatief grote directe werkgelegenheidseffect. Een nadeel van de gerichtheid op de bouw is het selectieve bereik van dit beleid. Later bleek ook dat gedurende een reeks van jaren in deze sector beleidsmatig overcapaciteit in stand was gehouden.

De aanvullende werken werden in deze periode onderscheiden naar materiaalintensieve werken, matig arbeidsintensieve werken en arbeidsintensieve werken gericht op de plaatsing van speciale groepen werklozen. In een studie naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid wordt geconstateerd dat vooral de gemeenten in het noorden van het land, waar relatief veel geld naar toe is gevloeid, de subsidies nauwelijks konden absorberen [11]. Substitutie van normale gemeente-uitgaven is daar zeker opgetreden. Ook op het niveau van de rijksoverheid wordt in genoemde studie substitutie waargenomen. De aanvullende werken zijn ten dele benut om de bezuinigingen op overheidsinvesteringen te compenseren. Een andere conclusie van het onderzoek is dat de materiaalintensieve werken - deze legden beslag op 83 procent van de middelen voor extra aanvullende werken - vooral tot behoud van werkgelegenheid hebben bijgedragen in plaats van tot aanvullende werkgelegenheid. Werklozen hadden er weinig profijt van. De arbeidsintensieve werken hadden daarentegen een goed bereik onder langdurig werklozen en ouderen.

In de extra werkgelegenheidsprogramma's gedurende de jaren 1972-1978 is ruim 4,7 miljard gulden uitgegeven aan aanvullende werkenprogramma's. Het directe werkgelegenheidseffect is, in de hierboven genoemde studie, geschat op bijna 3 miljoen arbeidsweken (grofweg 60.000 arbeidsjaren). In een ander onderzoek zijn de kosten van de aanvullende werken gedurende de jaren 1975-1980 berekend op bijna 90.000 gulden per arbeidsjaar (in guldens van 1983) [12]. Vooral de materiaalintensieve werken waren kostbaar.

Voor de volledigheid kan nog worden vermeld dat in de jaren zeventig naast de aanvullende werken in het kader van de extra werkgelegenheidsprogramma's ook de 'normale', voornamelijk arbeidsintensieve, aanvullende werken doorliepen. In de jaren 1972-1978 was daar een betrekkelijk gering bedrag van 234 miljoen gulden mee gemoeid [13].

---

[8] J.A.M. Maarse (1983), op. cit., blz. 93.

[9] Nota inzake de bestrijding van excessieve werkloosheid; Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 12 441, nr. 2.

[10] J.A.M. Maarse (1983), op. cit.

[11] Ibid.

[12] Commissie voor Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven (COB), Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO), *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*; 's-Gravenhage, Sociaal-Economische Raad, 1986.

[13] J.A.M. Maarse (1983), op. cit., blz. 119.

Het arbeidsvoorzieningsbeleid krijgt in de jaren 1972-1978 een veel bescheidener uitbouw dan het gerichte werkgelegenheidsbeleid in het kader van de extra werkgelegenheidsprogramma's. De uitgaven stijgen reëel met circa 30 procent. Inhoudelijke vernieuwingen in deze periode zijn de experimentele start van het arbeidsbureau-nieuwe-stijl, de loonsuppletieregeling, loonkostensubsidies voor specifieke groepen en nieuwe scholingsfaciliteiten (cursussen jeugdige werklozen, stimulering vakopleiding schoolverlaters, leerlingbouwplaatsen, opleidingskosten jeugdig confectiepersoneel).

5.1.4 *De periode 1979-1986*

Vanaf 1979 worden de uitgaven voor het arbeidsmarktbeleid, ondanks de sterk toenemende werkloosheid, nagenoeg gestabiliseerd. Wordt de op het behoud van werkgelegenheid gerichte steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden meegerekend, dan is zelfs van een drastische daling sprake. De extra aanvullende werken worden in 1979 gestaakt, al lopen de eerder goedgekeurde programma's nog enige tijd door. Hetzelfde geldt voor de steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden. Daarentegen worden de scholingsinspanningen in het kader van de arbeidsvoorziening geïntensiveerd.

Tabel 5.2 geeft een beeld van de uitgaven voor het arbeidsvoorzieningsbeleid en de uitgaven voor gericht werkgelegenheidsbeleid door het directoraal-generaal Arbeidsvoorziening in de jaren 1979-1985. Opgemerkt moet worden dat deze uitgaven voor een deel *na-ijlen* op het moment waarop de verschillende voorzieningen zijn toegepast. Een overzicht van de uitgaven is echter informatiever dan een overzicht van de in de verschillende jaren in de begroting aangegane verplichtingen. Deze verplichtingen worden vaak bijgesteld nadat de bedragen voor de arbeidsvoorziening in de begroting zijn vastgelegd. Verder strekken de aangegane verplichtingen zich in veel gevallen over meerdere jaren uit, zoals in het geval van het voor de arbeidsvoorziening zeer omvangrijke Aanvullend Beleid. Dit soort verplichtingen wordt zeer regelmatig tussentijds bijgesteld, waardoor een aanvankelijk budget voor bijvoorbeeld plaatsingsbevordering uiteindelijk bij scholing terecht kan komen. Daarbij komt dat het Taakstellend Beleid de arbeidsbureaus vrijheid biedt bij de besteding van een deel van deze middelen. Ten slotte heeft een overzicht van de aangegane verplichtingen als nadeel dat het vooruitloopt op het moment van de feitelijke toepassing van de maatregelen.

Uit tabel 5.2 blijkt dat de overheidsuitgaven voor arbeidsvoorziening in de jaren 1980-1985 reëel met circa 5 procent zijn toegenomen. In 1986 bedragen zij ruim 10 procent minder dan in 1985. Bij de raming van uitgaven voor 1987 kan worden aangetekend dat de ramingen voor arbeidsvoorzieningsuitgaven doorgaans te hoog zijn; de raming voor de uitgaven in 1986 bleek bijvoorbeeld 16 procent hoger dan de werkelijke uitgaven. Gelet op de afzonderlijke posten blijkt het zwaartepunt in de jaren tachtig te zijn verlegd van werkgelegenheidsverruiming naar scholing. Tevens neemt het aandeel van de plaatsingsbevorderende maatregelen toe.

In 1978 is het 'materiaalintensieve' en het 'matig arbeidsintensieve' deel van de aanvullende-werkenprogramma's stopgezet. Deze onderdelen legden in de jaren 1972-1978 beslag op gemiddeld 83,1 en 9,7 procent van deze middelen [14]. Het 'arbeidsintensieve' deel van de aanvullende werken ging te zamen met de Interim Maatregel Jeugdige Werklozen (tijdelijke arbeidsplaatsen) in 1979 op in de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM). De sedert 1973 bestaande Regeling Tijdelijke Arbeidsplaatsen (TAP) (tijdelijke arbeidsplaatsen in de collectieve sector) ging voorts in 1982 op in de WVM.

[14] J.A.M. Maarse (1983) op. cit.

Tabel 5.2 Uitgaven arbeidsvoorzieningsbeleid 1979-1985 (in mln guldens)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 [g]	1987 [h]	mutatie nominaal	1980-1985 reëel
Totaal uitgaven arbvo	982,6	923,4	938,5	1.098,3 [f]	1.253,4	1.250,7	1.171,2	1.041,1	1.218,9	27%	5%
Beroepskeuzevoorlichting	23,5	28,3	30,4	32,5	30,1	29,5	28,8			1,8%	-16%
Scholing [a]	86,8 [e]	190,5	197,2	264,9	321,6	331,6	388,5			104%	69%
Plaatsingsbevordering [b]	6,3 [e]	50,3	76,4	79,5	75,7	64,9	72,3			44%	19%
Werkgelegenheidsverruiming [c]	545,6 [e]	320,0	338,2	341,9	451,7	444,3	284,8			-11%	-26%
waarvan: extra werkgelegenheidsprogramma's 1974-1978	(443,1)[e]	(54,0)	(26,6)	(11,0)	(6,3)	(0,2)					
terugploegexperimenten						(9,8)	(38,7)				
Personeel en materieel centraal en regionaal apparaat	207,0	222,3	244,3	271,2	285,0	280,1	306,3			38%	14%
waarvan: personeel	(186,8)	(200,4)	(218,2)	(241,3)	(256,7)	(251,1)	(269,4)			(34%)	(11%)
Overige uitgaven [d]	113,4	112,0	52,2	108,4 [f]	89,2	100,3	90,3			(-19%)	(-33%)

Bron: WRR op basis van de begrotingen en aanvullende informatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
a) In hoofdzaak: BVJ, PLP, CJW, C(A)VV, SOB, SKR, CBB, BKE (voor informatie over deze instrumenten, zie bijlage 1).
b) PBM (en voorgangers) MOA, MLW, JOB (voor informatie, zie bijlage 1).
c) Aanvullende Werken, TAP/WVM, EAJ, terugploegexperimenten; de WSW-uitgaven zijn niet in de tabel begrepen.
d) Inclusief niet nader gespecificeerde uitgaven.
e) De uitgaven 1979 voor scholing en plaatsingsbevordering zijn onderschat en de uitgaven voor werkgelegenheidsverruiming in 1979 zijn overschat, doordat de uitgaven in het kader van de extra werkgelegenheidsprogramma's geheel aan de post werkgelegenheidsverruiming zijn toegerekend; zij hebben deels ook betrekking op scholing en plaatsingsbevordering.
f) In de begroting 1984 van Sozawe ontbreekt in de toelichtende staat van uitgaven 33 miljoen gulden. Het is niet duidelijk of het totaal aan arbvo-uitgaven te hoog is aangegeven of dat deze uitgaven niet zijn verantwoord.
g) De WRR beschikt bij het ter perse gaan van dit rapport niet over de gegevens voor een nadere invulling van deze kolom.
h) Toegestaan voor 1987.

Nieuwe initiatieven binnen het arbeidsvoorzieningsbeleid in de periode 1979-1986 zijn, zonder hier volledigheid na te streven, de oprichting van de succesvolle Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening (START), de Jeugdontplooiingsbanen (JOB), faciliteiten voor het starten van een eigen bedrijf, de regulering van onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden en de terugploegexperimenten in de bouw en het onderwijs. Een erkenning van de moeilijkheden die herintredende vrouwen ondervinden vormde de zogeheten 10%-regeling, volgens welke ten minste 10 procent van de subsidiemiddelen in het kader van het Taakstellend Beleid voor herintreedsters wordt gereserveerd.

Het schema in bijlage 1 geeft een beeld van de diversiteit aan arbeidsvoorzieningsinstrumenten sedert 1979. Het doel, de doelgroep, de inhoud, de kosten en het bereik van de verschillende instrumenten zijn in deze bijlage vermeld, evenals de belangrijkste resultaten van evaluatiestudies.

5.1.5 *Enkele conclusies*

De in het voorgaande beknopt geschetste ontwikkeling van het naoorlogse arbeidsmarktbeleid noopt tot enkele conclusies die voor het in de toekomst te voeren arbeidsmarktbeleid van belang zijn.

Allereerst valt op dat ongeacht de omvang van de werkloosheid het arbeidsvoorzieningsbeleid een functie heeft voor het bewerkstelligen van een zo goed mogelijke aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Studie- en beroepskeuzevoorlichting, scholingsvoorzieningen en plaatsingsbevorderende maatregelen zijn belangrijk om met name de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt te helpen zich te oriënteren op de steeds veranderende mogelijkheden die het arbeidsbestel biedt. De open-

bare arbeidsbemiddeling vervult voorts een belangrijke functie voor het bijeenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (zie daarvoor verder hfdst. 6 van dit rapport).

Ten tweede valt bij een terugblik op dat niet alleen het gerichte werkgelegenheidsbeleid samenhangt met de omvang van de werkloosheid, maar ook dat de vormgeving in de jaren zeventig geheel anders is dan in de jaren vijftig. Was het in de jaren vijftig nog mogelijk werklozen op een goedkope manier in te schakelen voor arbeidsintensieve openbare werken, in de jaren zeventig bleken dergelijke projecten vanwege de mechanisering nauwelijks meer voorhanden. De aanvullende werken waren toen veelal kapitaal- en/of materiaalintensief, waardoor niet alleen de kosten per deelnemer zeer hoog waren, maar ook de deelnamemogelijkheden voor de veelal laaggeschoolde werklozen beperkt waren. Geconcludeerd kan worden dat een gericht werkgelegenheidsbeleid in de vorm van het scheppen van additionele arbeidsplaatsen in de collectieve sector, zoals in de jaren vijftig, een goedkope manier is om arbeidsintensieve openbare werken te doen uitvoeren door werklozen. In de sfeer van de civieltechnische werken bleken er in de jaren zeventig al nauwelijks arbeidsintensieve projecten te vinden die geschikt waren voor werklozen.

Ten derde valt op dat het gerichte werkgelegenheidsbeleid in de jaren zeventig een defensief karakter had. De extra werkgelegenheidsprogramma's waren in sterke mate gericht op het behoud van werkgelegenheid in met name de bouwnijverheid. In deze sector is beleidsmatig jarenlang overcapaciteit in stand gehouden. De steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden kende in veel gevallen een soortgelijk effect (scheepsbouw). Een defensief beleid kan een antwoord bieden op conjuncturele werkloosheid. In geval van structurele werkloosheid wordt met een defensief beleid het probleem naar de toekomst verschoven.

Wat betreft het arbeidsmarktbeleid in de jaren tachtig blijkt dat noch de begrotingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, noch de Rapportages Arbeidsmarkt inzicht geven in de besteding van de arbeidsvoorzieningsmiddelen. Systematische gegevens over het bereik en de effectiviteit van de arbeidsvoorzieningsinstrumenten ontbreken evenzeer in de voornoemde bronnen.

5.1.6 *Het huidige arbeidsmarktbeleid*

'Voortgaan en vernieuwen' is het parool waaronder het tweede kabinet-Lubbers in 1986 aantreedt. De kern van het regeringsprogramma bestaat uit een vermindering van het financieringstekort en het terugdringen van de collectieve uitgaven. Er wordt een primair op de economische aanbodzijde georiënteerd sociaal-economisch beleid gevoerd. Daarmee wordt een duurzaam herstel van de investeringen in de marktsector, van de economische groei en een reductie van de werkloosheid beoogd. De noodsituatie waarin de overheidsfinanciën allengs zijn geraakt, zo stelt het regeerakkoord van juli 1986, maakt duidelijk dat de marges voor een expansief sociaal-economisch beleid meer dan volledig zijn verbruikt.

Het arbeidsmarktbeleid krijgt gestalte binnen een restrictief financieel kader. De herverdeling van arbeid wordt grotendeels aan het initiatief van de marktpartijen overgelaten. Het gerichte werkgelegenheidsbeleid krijgt, binnen een nauwsluitend financieel kader, gestalte in het initiëren van het Jeugdwerkgarantieplan in de kwartaire sector, een nieuw terugploegprogramma in de bouw, een uitbreiding van de Jeugdontplooiingsbanen en de budgettair sterk gerestricteerde Werkgelegenheidsverruimende Maatregel. Voorts is op initiatief van de Tweede Kamer de Wet-Vermeend/Moor, een loonkostensubsidie voor landurig werklozen, tot stand gekomen. Kenmerkend voor het huidige gerichte werkgelegenheidsbeleid is dat gestreefd wordt naar een verruiming van werkgelegenheid voor bepaalde doelgroepen. Het gerichte werkgelegenheidsbeleid is daarmee grotendeels binnen de sfeer van de arbeidsvoorziening gebracht.

Binnen het arbeidsvoorzieningsbeleid blijft het accent liggen op scholings- en plaatsingsbevorderende maatregelen. Het scholingsinstrumentarium is met de totstandkoming van de Kaderregeling Scholing aanzienlijk vereenvoudigd. De middelen ten behoeve van herintreedsters binnen het Taakstellend Beleid zullen in 1988 tenminste 12 procent bedragen. Een deel van dit budget wordt ingezet voor uitbreiding van het aantal Vrouw en Werkwinkels. De overheidsuitgaven voor het arbeidsvoorzieningsbeleid zullen de komende jaren circa 1,2 miljard gulden per jaar bedragen.

5.2 Institutionele veranderingen binnen het arbeidsmarktbeleid

Ook binnen het arbeidsmarktbeleid komt nadrukkelijk de filosofie tot uitdrukking dat 'dé oplossingen voor de vraagstukken van onze tijd niet uitsluitend en veelal ook niet in de eerste plaats van de overheid in Den Haag verwacht mogen worden. Maatschappelijke organisaties en mensen zelf zullen die zaken moeten aanpakken die men evengoed, zo niet beter, in eigen beheer en verantwoordelijkheid kan aanpakken' [15]. Deze filosofie is terug te vinden in de voorgenomen tripartisering van het bestuur van de arbeidsvoorziening.

Een tweede institutionele verandering binnen het arbeidsmarktbeleid kan voortvloeien uit het nieuwe stelsel van sociale zekerheid, dat sedert 1 januari 1987 van kracht is. In de nieuwe Werkloosheidswet zijn vier artikelen gereserveerd, waarmee nadere regels gesteld zullen worden voor het treffen van maatregelen of voorzieningen gericht op maatschappelijke (re)integratie van werklozen.

5.2.1 *De tripartisering van de arbeidsvoorziening*

De door de regering voorgenomen tripartisering van het bestuur van de arbeidsvoorziening is gebaseerd op een advies van de Sociaal-Economische Raad [16]. De SER adviseerde de regering in 1984 om het directoraat-generaal en het regionale apparaat voor de Arbeidsvoorziening te verzelfstandigen en onder een tripartite bestuur te brengen. Dit impliceert dat de arbeidsvoorziening niet meer alleen een verantwoordelijkheid van de centrale overheid zal zijn, maar een gedeelde verantwoordelijkheid van centrale overheid, lagere overheden en sociale partners. De belangrijkste overwegingen voor dit advies waren dat een tripartite beheer van de arbeidsvoorziening in steeds meer landen in zwang is geraakt (Zweden, Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland, België, Frankrijk), aspecten van het arbeidsmarktbeleid in toenemende mate onderdeel zijn geworden van overleg tussen sociale partners op centraal en sectoraal niveau en de verwachting dat de besluitvorming in effectiviteit toeneemt indien ook de sociale partners erbij worden betrokken. Voorts wordt met de tripartisering voor een deel tegemoet gekomen aan de wens van werkgevers- en werknemersorganisaties om te participeren in het sociaal-economisch beleid.

De SER adviseerde tot het instellen van een tripartite Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, met een onafhankelijke voorzitter, waaronder een centraal bureau, provinciale bureaus en regionale bureaus voor de Arbeidsvoorziening ressorteren. Het Centraal Bestuur is verantwoordelijk voor het arbeidsvoorzieningsbeleid. Het zal met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot overeenstemming moeten komen over een beleidsplan en een daaraan gerelateerde begroting. Het beleidsplan en de begroting worden vervolgens in het parlement behandeld. De SER is niet bang - al wordt het probleem onderkend - dat het Centraal Bestuur in deze constructie te zeer afhankelijk wordt van de wet-

[15] *Regeerakkoord*, 8 juli 1986, blz. 5.

[16] Raad voor de Arbeidsmarkt, *Advies rol sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid*; 's-Gravenhage, Sociaal-Economische Raad, 1984.

gever. De taken van de provinciale bureaus zijn in het SER-advies niet uitgewerkt; waarschijnlijk zullen zij in het wetsvoorstel niet voorkomen. Het zwaartepunt in de nieuwe structuur dient, volgens de SER, bij de regionale besturen en bureaus te liggen. De regionale besturen zullen binnen de centraal te stellen, veelal financiële kaders een eigen beleid moeten kunnen voeren, dat door de regionale bureaus wordt uitgevoerd. De bevoegdheden van de besturen zullen worden geregeld in een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Deze wet zal tevens de Arbeidsbemiddelingswet 1930 en de daaraan gerelateerde wet- en regelgeving vervangen (zie voor de arbeidsbemiddeling verder hfdst. 6 van dit rapport). De wet zal vermoedelijk niet eerder dan in 1989 in werking treden.

Het doel van de tripartisering van de arbeidsvoorziening is tweeledig. Enerzijds wordt beoogd de sociale partners beleidsverantwoordelijkheid te laten dragen voor het arbeidsvoorzieningsbeleid. 'Hierdoor wordt niet alleen bereikt', aldus de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'dat de voor het beleid medeverantwoordelijke partijen daadwerkelijk zullen meewerken aan de effectuering van het beleid, maar ook dat zij hun eigen beleid, voor zover dat het arbeidsvoorzieningsterrein raakt, meer zullen coördineren met het arbeidsvoorzieningsbeleid en het betreffend beleid in het tripartite bestuur ook ter discussie zullen brengen' [17]. Dit zal dan vooral de afstemming van het arbeidsmarktbeleid en het arbeidsvoorwaardenoverleg betreffen. Anderzijds wordt beoogd het arbeidsvoorzieningsbeleid in sterke mate te decentraliseren. Met de beleidsruimte voor de regionale besturen en bureaus verwacht men meer recht te kunnen doen aan de regionaal verschillende omstandigheden op de arbeidsmarkt.

Aan tripartisering van de arbeidsvoorziening kleeft ook een gevaar. Het is immers niet denkbeeldig dat de huidige centrale en regionale (tripartite) commissies van advies en bijstand zullen terugkeren als centraal bestuur en regionale besturen, zonder dat dit tot een adequater arbeidsvoorzieningsbeleid voert.

De financiële grondslag voor het getripartiseerde arbeidsvoorzieningsbeleid zal bestaan uit een overheidsbijdrage, naar verwachting ter hoogte van het budget voor 1986 (de 'bruidsschat'). Daarnaast kan deze financiële grondslag worden verbreed door directe of indirecte bijdragen van werkgevers en werknemers aan de arbeidsvoorziening. Mogelijk zal in de toekomst het budget voor het arbeidsvoorzieningsbeleid voor een deel bestaan uit geoormerkte bijdragen van sociale partners. Dat kan belangrijk zijn voor de efficiency van dit beleid. Geoormerkte bijdragen van sociale partners aan de financiering van het arbeidsmarktbeleid kunnen voorts de uitdrukking zijn van een expliciete afstemming van arbeidsvoorwaardenbeleid en arbeidsmarktbeleid. De sociale partners kunnen ook anders dan door een bestuurlijke inbreng of financiële bijdragen aan de arbeidsvoorzieningsorganisaties het arbeidsmarktbeleid versterken. Het openstellen van scholingsfaciliteiten van bedrijven en sectorale organen voor werkzoekenden kan het scala van arbeidsmarktrelevante scholingsmogelijkheden in het kader van het arbeidsmarktbeleid verbreden (zie verder hfdst. 7). Het instellen van werkervaringsplaatsen voor langdurig werklozen en herintreedsters vormt een tweede belangrijk middel om deze groepen arbeidsmarktrelevante kwalificatiemogelijkheden te bieden (zie verder hfdst. 8).

5.2.2 *Gevolgen van de stelselherziening sociale zekerheid voor de arbeidsvoorziening*

De nieuwe Werkloosheidswet (nWW) laat vooralsnog de relatie tussen de uitvoering van de wet en de arbeidsvoorziening open. Hoofdstuk 6 van de nWW telt vier gereserveerde artikelen waarin regels gesteld zullen

[17] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 700, XV, nr. 2, blz. 69.

worden voor het treffen van maatregelen of voorzieningen gericht op maatschappelijke (re)integratie van werklozen. Het gaat dan om: het stellen van regels voor onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden; het tot uitdrukking brengen van de complementariteit van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening; de taken van bedrijfsverenigingen en gemeenten ter zake van voorzieningen ten behoeve van (langdurig) werklozen [18].

De vier gereserveerde artikelen zullen een alternatief gaan bieden voor de artikelen 35 en 36 van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV). Deze artikelen dragen, na de wetswijziging van 18 juni 1987, de gemeentebesturen op voorzieningen te treffen die in directe zin zijn gericht op behoud, herstel of bevordering van arbeidsgeschiktheid. Onder deze voorzieningen worden activiteiten verstaan, die direct zijn gericht op het verbeteren van de positie op de arbeidsmarkt, op het verkrijgen van vakkennis of op het deelnemen aan daarmee samenhangende vormen van educatie. De doelgroep bestaat niet alleen uit uitkeringsgerechtigden in het kader van de WWV, maar uit alle werklozen en arbeidsongeschikten die zich voor meer dan een derde van de normale arbeidsduur als werkzoekende bij het arbeidsbureau hebben ingeschreven. Voor de genoemde wetswijziging sprak de wet van 'sociaal-cultureel werk ten behoeve van werklozen'. De wetswijziging is een uitdrukking van de veranderde opvattingen met betrekking tot de betekenis van dit werk. In de praktijk werd het accent verlegd van het tegengaan van de negatieve gevolgen van werkloosheid naar het bevorderen van herintreding, of wel arbeidsvoorziening [19].

De Memorie van Toelichting van de nWW stelt dat in het nieuwe stelsel naast de gemeenten ook de bedrijfsverenigingen bepaalde verantwoordelijkheden moeten dragen ten aanzien van langdurig werklozen. Voorshands blijven de mogelijkheden voor gemeenten om activiteiten voor langdurig werklozen te organiseren op grond van artikel 35 en 36 van de WWV bestaan. De bedrijfsverenigingen worden geacht zich actief op te stellen bij het in aanmerking brengen van werklozen voor deelname aan de gemeentelijke voorzieningen. De belangrijkste reden daarvan is de langere periode waarin (een deel van de) werklozen in de toekomst van bedrijfsverenigingen afhankelijk zullen zijn. De vraag of de bedrijfsverenigingen zelf taken zullen krijgen bij het scheppen van voorzieningen voor werklozen staat thans ter discussie.

De gemeentelijke voorzieningen in het kader van de WWV behoren tot dezelfde categorie als de arbeidsvoorzieningen van de arbeidsbureaus. Er zijn zo twee instituties voor de arbeidsvoorziening binnen de publieke sfeer. Verkrijgen de bedrijfsverenigingen eveneens bevoegdheden tot arbeidsvoorziening, dan zijn er binnen de publieke sfeer drie instituties op het terrein van de arbeidsvoorziening. De Raad staat hier afwijzend tegenover, zoals in hoofdstuk 6.3.4 van dit rapport nader is uiteengezet.

5.3 Arbeidsmarktinstrumenten: bereik en conclusies

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid telt een groot aantal instrumenten. Door de jaren heen zijn er talrijke wijzigingen in het instrumentarium als geheel te constateren. Tal van instrumenten was geen lang leven beschoren. De instrumenten zijn, evenals in andere Europese landen, grotendeels te onderscheiden in scholingsvoorzieningen, plaatsingsbevorderende en werkgelegenheidsverruimende maatregelen. Daarnaast komen maatregelen die een flexibilisering van de arbeidsmarkt beogen (zie hfdst. 9). Eén persoon kan in beginsel door meerdere instrumenten worden bereikt.

[18] Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet); Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 261, nr. 3, blz. 70-74.

[19] Nadere wijziging van de Wet Werkloosheidsvoorziening (voorzieningen tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsongeschiktheid met het oog op de herintreding in het arbeidsleven); Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 20 006, nr. 1-2.

De instrumenten van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid zijn over het algemeen gebrekkig geëvalueerd. Van de meeste zijn het bereik en de kosten (volume-effecten) bekend. De effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin een instrument de arbeidsmarktpositie van de deelnemers versterkt en/of leidt tot nieuwe arbeidsplaatsen, is zelden onderzocht. Hierbij moet wel worden gesteld dat gedurende de jaren tachtig steeds meer het belang van evaluaties is onderkend. Voor de meeste recent in het leven geroepen instrumenten is evaluatie-onderzoek in het vooruitzicht gesteld.

Tabel 5.3 geeft op basis van de gegevens uit bijlage 1 een overzicht van het bereik en de kosten van de belangrijkste arbeidsmarktinstrumenten. Hierbij is vermeld welke instrumenten zijn geëvalueerd. Uit de tabel is één zeer belangrijke conclusie te trekken. Ondanks het grote arsenaal van arbeidsmarktinstrumenten is het bereik ervan, vergeleken met de omvang van de werkloosheid, gering. Uitschieters qua bereik zijn, naast de arbeidsbemiddeling door de arbeidsbureaus, START, de BVJ, de SKR

Tabel 5.3 Volume-effecten van de instrumenten van het arbeidsmarktbeleid [a)]

	Evaluatie effectiviteit	Aantal deelnemers			Gem. kosten per deelnemer	
		1984	1985	1986		
1. Jeugdwerkgarantieplan	-	-	-	-	-	
2. Terugploegexperimenten	ja	4.300 arbeidsjaren 1984/85		NB	NB	
3. WVM	ja	15.200	6.300	2.530	ca. f 35.000,-	(1982-84)
4. MLW	in voorbereiding	-	-	-	-	
5. MOA/PBM	nee	7.810	7.800	NB	f 8.315,-	(1981-84)
6. JOB	ja	-	1000 à 1200	1000 à 1200	NB	
7. Loonsuppletie	nee	2.317	1.690	870	f 2.670,-	(1979-84)
8. Werktijdverkorting	nee	NB	NB	NB	NB	
9. Garantieregeling WW/WWV	nee	NB	NB	NB	NB	
10. PBVE	-	-	-	-	-	
BKE	ja	2.024 (83/84)	2.754 (84/85)	NB	NB	
CBB	nee	NB	ca. 3.000	ca. 3.000	ca. f 12.500,-	(1987)
11. Kaderregeling scholing	-	-	-	-	-	
SKR	nee	19.378	25.580	30.780	ca. f 1.200,-	(1985-86)
SOB	nee	3.942	3.500	3.600	ca. f 11.000,-	(1979-86)
12. C(A)VV	in voorbereiding	8.925	10.455	NB	ca. f 10.000,-	(1985)
13. CJW	nee	NB	NB	NB	NB	
14. PLP	-	-	-	-	-	
15. BVJ	nee	24.800 (toepassingen)	29.000 (toepassingen)	35.000 (toepassingen)	min. f 3.500,-; max. f 8.500,-	(1987)
16. BRP	nee	NB	ca. 7.500 (toepassingen)	NB	ca. f 9.000,-	(1985)
17. Arbeidsbemiddeling GMD	-	-	-	p.m.	p.m.	
18. Arbeidsbemiddeling GAB	nee	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
19. Studie-en beroepskeuzevoorlichting	nee	NB	NB	NB	NB	
20. START	nee	72.928	92.594	NB	nihil	
21. WOAU	nee	NB	ca. 40.000	NB	nihil	
22. MOVE	-	-	-	-	-	
BVK	nee	484	ca. 1.170	ca. 1.200	ca. f 3.600,-	(1979-86)
23. Rentefaciliteit starters	in voorbereiding	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
24. Bijstandsbesluit (starters)	-	-	-	-	-	
Rijksregeling zelfstandigen (starters)	nee	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	

Bron: WRR op basis van de gegevens uit bijlage 1.
a) Voor informatie over deze instrumenten, zie bijlage 1.

en de C(A)VV. De scholingsinstrumenten zijn in 1985 in totaal circa 75.000 maal toegepast. De plaatsingsbevorderende en werkgelegenheidsverruimende maatregelen hebben een veel beperkter bereik.

Uit de gegevens in bijlage 1 blijkt dat het arbeidsmarktinstrumentarium buitengewoon onoverzichtelijk en omvangrijk is. Voorts blijkt dat verschillende instrumenten elkaar overlappen. Een eerste voorbeeld hiervan biedt de vergelijking van de Maatregel Langdurig Werklozen (MLW) en de Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing (MOA). Het doel en de doelgroep van beide instrumenten zijn nagenoeg gelijk, het subsidiebedrag van het inwerkprogramma verschilt evenwel. De MLW is gekoppeld aan de toepassingen van de Wet-Vermeend/Moor. Een tweede voorbeeld biedt de vergelijking van de Jeugdontplooiingsbanen en de Wet-Vermeend/Moor. Beide betreffen een loonkostensubsidie voor een specifieke doelgroep. De aard en de hoogte van de subsidies verschillen echter aanmerkelijk. Beide voorstellen illustreren het ad hoc karakter van veel maatregelen op het terrein van het arbeidsmarktbeleid, hetgeen toe te schrijven valt aan het ontbreken van een samenhangende visie op het te voeren arbeidsmarktbeleid.

Opmerkelijk is het centralistisch karakter van het arbeidsmarktbeleid. De meeste instrumenten en de daarmee samenhangende budgetten geven de directeuren van de arbeidsbureaus weinig mogelijkheden tot het voeren van een op de regionale situatie toegesneden arbeidsmarktbeleid. Het huidige arbeidsmarktbeleid heeft echter niet meer een volstrekt 'top-down-karakter', zoals in het verleden. Het Taakstellend Beleid en de Bijzondere Regionale Projecten bieden de arbeidsbureaus een zekere vrijheid in de besteding van de arbeidsvoorzieningsmiddelen. De nieuwe Kaderregeling Scholing maakt het voeren van een regionaal georiënteerd scholingsbeleid mogelijk. Ten slotte doet het Jeugdwerkgarantieplan een sterk beroep op de gemeenten.

Op basis van het voorafgaande kunnen met het oog op het in de toekomst te voeren arbeidsmarktbeleid twee eisen worden gesteld met betrekking tot het instrumentarium. Ten eerste een zodanige vereenvoudiging dat de 'consumenten' van het beleid - werkzoekenden en werkgevers - zich er zonder grote inspanningen een beeld van kunnen vormen. Ten tweede een zekere beleidsvrijheid op regionaal niveau, ten einde de regionale invalshoek van het arbeidsmarktbeleid beter tot zijn recht te doen komen.

Een eerste vereiste voor een vereenvoudiging van het instrumentarium is een consistente visie op het in de toekomst te voeren arbeidsmarktbeleid. Dit rapport doet daarvoor een voorstel, onder de noemer van een activerend arbeidsmarktbeleid. In de volgende vier hoofdstukken over respectievelijk arbeidsbemiddeling, scholing, werkervaringsplaatsen en flexibilisering van de arbeidsmarkt wordt dit voorstel geconcretiseerd. Waar het gaat om arbeidsbemiddeling, scholing en werkervaringsplaatsen wordt een sterke vereenvoudiging van het arbeidsmarktinstrumentarium bepleit. De door de regering voorgenomen tripartisering van het bestuur van de arbeidsvoorziening biedt voorts een goede basis om de regionale invalshoek van het arbeidsmarktbeleid te versterken. De voorstellen in de volgende hoofdstukken gaan uit van de totstandkoming van een tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie.

6. NAAR EEN PLURIFORME ARBEIDSBEMIDDELING

Een adequaat functionerende arbeidsbemiddeling is van groot belang voor een zo goed mogelijke allocatie van arbeid en daarmee voor het benutten van de groeimogelijkheden van de economie. Zowel in een stagnerende als een expansieve economie is er een voortdurende stroom van mensen die toetreden tot de beroepsbevolking, van mensen die van arbeidsplaats veranderen en van mensen die uit de beroepsbevolking verdwijnen; tegelijkertijd verdwijnen arbeidsplaatsen en ontstaan er nieuwe. Een deel van deze arbeidsmobiliteit vindt op eigen initiatief van de betrokkenen plaats, een ander deel krijgt gestalte mede dankzij de diensten van arbeidsbemiddelingsinstellingen.

De in hoofdstuk 2 van dit rapport gepresenteerde stagnatie- en expansiescenario's leren dat de toekomst in ieder geval sectorale verschuivingen in het patroon van werkgelegenheid zal brengen. Die verschuivingen zullen, gelet op het arbeidsaanbod, zowel gestalte moeten krijgen door in- en uittreding van de beroepsbevolking als doordat werknemers van werkgever of functie veranderen. Een expanderende economie vergt evenwel een grotere arbeidsmobiliteit dan een stagnerende. Het tot stand komen van een expansieve economische ontwikkeling zal mede afhankelijk zijn van de mate waarin langdurig werklozen kunnen worden gemobiliseerd, de toenemende participatie van vrouwen kan worden opgevangen en het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures kan worden voorkomen. De arbeidsbemiddeling heeft hierbij een sleutelpositie. De arbeidsbemiddelingsinstellingen zullen moeten bijdragen aan een zo goed mogelijke allocatie van arbeid en in het bijzonder aan het in juiste banen leiden van de drie genoemde arbeidsmarktontwikkelingen. Dit kan op een directe wijze in de vorm van rechtstreekse arbeidsbemiddeling, of indirect door bemiddeling van werkzoekenden naar scholingsvoorzieningen en/of werkervaringsplaatsen.

Het huidige stelsel van arbeidsbemiddeling wordt gekenmerkt door een monopolistische positie van de openbare arbeidsbemiddeling. Deze heeft haar grondslag in de Arbeidsbemiddelingswet 1930 en de centralisatie van de arbeidsbemiddeling omstreeks 1940. De Arbeidsbemiddelingswet richtte zich tegen de misstanden die destijds op dit terrein voorkwamen. De centralisatie maakte van de veelal gemeentelijke arbeidsbeurzen rijksorganen onder de paraplu van het Rijksarbeidsbureau en later het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening. Na de oorlog werden de werkzaamheden van de arbeidsbureaus verruimd met arbeidsvoorzieningsactiviteiten als studie- en beroepskeuzevoorlichting en het toepassen van plaatsingsbevorderende en scholingsmaatregelen. Het laatste is te beschouwen als indirecte arbeidsbemiddeling. In 1965 werd naast de openbare arbeidsbemiddeling het uitzendwezen toegelaten.

Dit stelsel van arbeidsbemiddeling sluit in verschillende opzichten niet goed aan op de eisen van de tijd. Sedert de jaren dertig is de arbeidsmarkt meer heterogeen geworden. De eenvoudige, gestandaardiseerde arbeid is in toenemende mate vervangen door hoger gekwalificeerde arbeid. De op de arbeidsmarkt verlangde beroepskwalificaties vergen niet alleen langduriger opleidingen dan in het verleden, maar zijn ook rijker geschakeerd. Het werkloosheidsprobleem is, gelet op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, voor een deel een kwalificatieprobleem. Tevens streven werkgevers naar flexibilisering van de personeelsvoorziening. Naast het inschakelen van uitzendkrachten komt dit onder meer tot uitdrukking in 'flexibele' arbeidscontracten. De arbeidsbemiddeling zal recht moeten doen aan de heterogeniteit op de arbeidsmarkt. Werklozen zullen meer

dan ooit niet alleen naar arbeidsplaatsen moeten worden bemiddeld, maar ook naar scholings- en werkervaringsplaatsen. Moeilijk vervulbare vacatures vergen vaak gespecialiseerde bemiddelingsdiensten, terwijl ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt gediend is met 'maatwerk'.

In dit hoofdstuk wordt allereerst aandacht geschonken aan het institutionele kader van de openbare arbeidsbemiddeling (par. 6.1) en het functioneren van de arbeidsbureaus (par. 6.2). In paragraaf 6.3 worden vervolgens verschillende voorstellen gedaan die beogen de institutionele mogelijkheden voor de (directe) arbeidsbemiddeling te verruimen en meer in overeenstemming te brengen met de huidige situatie op de arbeidsmarkt. Tot slot wordt aangegeven op welke wijze het arbeidsbureau niettemin een sleutelpositie kan innemen op het terrein van de directe en indirecte arbeidsbemiddeling.

6.1 Het institutionele kader van de arbeidsbemiddeling

De Arbeidsbemiddelingswet 1930 definieert arbeidsbemiddeling als: 'Voortdurende bemoeiing met het doel, werkgevers en werkzoekenden bij het zoeken naar arbeidskrachten en arbeidsgelegenheid behulpzaam te zijn'. In ons land is de arbeidsbemiddeling in de zin van een 'voortdurende bemoeiing' grotendeels in handen van de Gewestelijke Arbeidsbureaus. De openbare arbeidsbemiddeling geschiedt kosteloos, zij het met uitzondering van de op uitdrukkelijk verzoek van werkgever of werkzoekende gemaakte kosten (art. 5).

De openbare arbeidsbemiddeling beoogt bij te dragen aan het doelmatig en rechtvaardig bijeenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De kwalificaties doelmatig en rechtvaardig liggen in belangrijke mate in elkaars verlengde, al bestaat er ook een zekere onderlinge spanning. Doelmatigheid betekent het zoeken van de meest geschikte werkzoekende voor een bij het arbeidsbureau gemelde vacature. Een doelmatige arbeidsbemiddeling draagt, maatschappelijk gezien, bij aan een zo goed mogelijk allocatieproces en daarmee aan een zo groot mogelijke welvaart. In die zin is een vraaggerichte benadering in de arbeidsbemiddeling ook een rechtvaardige arbeidsbemiddeling. Rechtvaardigheid in de arbeidsbemiddeling kan echter ook worden beschouwd als het nastreven van een gelijke kans op werk voor alle ingeschrevenen. Dit betekent in de praktijk extra aandacht van het arbeidsbureau voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt, hetgeen in het verleden soms tot uitdrukking kwam door het in aanmerking voor een vacature brengen van relatief minder geschikte werkzoekenden. Deze interpretatie van de rechtvaardigheidsdoelstelling is het arbeidsbureau door de betrokken werkgevers niet in dank afgenomen. Mede om die reden geven de arbeidsbureaus aan deze doelstelling, zeker de laatste jaren, vooral gestalte via de toepassing van arbeidsvoorzieningsmaatregelen (scholing, plaatsingsbevordering e.d.). Deze koerswijziging heeft bovendien als voordeel dat de arbeidsmarktpositie van de deelnemers op deze wijze ook kwalitatief verbeterd kan worden [1].

Het arbeidsbureau nieuwe stijl (ANS) kent een afdeling algemene en een afdeling bijzondere arbeidsvoorziening. De algemene afdeling is cliënten van dienst door het verschaffen van algemeen toegankelijke informatie, waaronder de sollicitanten- en vacaturebanken, en/of door middel van persoonlijke gesprekken en adviezen. De afdeling bijzondere arbeidsvoorziening heeft tot taak werkzoekenden te helpen zich zelf bewust te worden van hun kunnen en hen te adviseren, motiveren en helpen om hun arbeidsmarktpositie te versterken. De arbeidsconsulent, de beroepenconsulent en de beroepskeuze-adviseur informeren werkzoekenden, zowel persoonlijk als door middel van de algemeen toegankelijke

[1] Zie ook: L. Hoffman, 'Het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid'; in: A.A. van Duijn (red.), *Overheidsbeleid en werkgelegenheid*; Deventer, Kluwer, 1984.

informatie, over de mogelijkheden met betrekking tot werk, werkervaring en scholing. De afdeling bijzondere arbeidsvoorziening kent tevens een medisch adviseur [2].

Naast arbeidsbemiddeling in de ruime zin van het woord heeft het arbeidsbureau nog twee andere belangrijke taken, namelijk de preventieve ontslagtoets en de controlefunctie bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit impliceert de volgende taken:
- arbitrage bij ontslagaanzegging;
- controle op zoekgedrag van uitkeringsgerechtigden;
- advisering aan uitvoeringsorganen sociale zekerheid.

Sedert 1944 zijn werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken bij de arbeidsvoorziening. Bij besluit van 17 juli 1944 (Stb. E51) werd de Centrale Commissie van Bijstand en Advies in het leven geroepen. Deze commissie, waarin vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties zitting hebben, adviseert de minister van Sociale Zaken en de directeur-generaal voor de Arbeidsvoorziening. Op gewestelijk niveau adviseren Commissies van Advies, bestaande uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en een onafhankelijk voorzitter, de directeur van het arbeidsbureau. Veelal wordt uit de Commissie van Advies een ontslagcommissie benoemd, die de directeur van het arbeidsbureau adviseert inzake ontslagkwesties.

Zoals gezegd, geeft de Arbeidsbemiddelingswet van 1930 de openbare arbeidsbemiddeling in principe een monopoliepositie. De wet verbiedt arbeidsbemiddeling zonder vergunning. Een van de voorwaarden tot het verkrijgen van een vergunning is dat de arbeidsbemiddeling zonder winstoogmerken geschiedt. Voor natuurlijke personen die reeds op 1 maart 1929 arbeidsbemiddeling op commerciële grondslag uitoefenden werd evenwel een uitzondering gemaakt. In de wet van 1930 werd dus gekozen voor het laten uitsterven van commerciële arbeidsbemiddeling en niet voor een ruimer vergunningenstelsel waarbij commercieel initiatief mogelijk zou blijven.

In 1951 ratificeerde Nederland het IAO-Verdrag 1949/16 (Stb. 1951-543) betreffende de bureaus voor arbeidsbemiddeling, welke voor hun bemiddeling betaling vragen (een herziening van het IAO-Verdrag van 1933). De Internationale Arbeids Organisatie beval haar leden aan de oprichting te verbieden van bureaus voor arbeidsbemiddeling die betaling verlangen of hun zaken om winst drijven. Bestaande bureaus moesten aan een vergunning worden gebonden, terwijl het nodige moest worden gedaan om hun opheffing te bespoedigen. Het Verdrag gaf de lidstaten wat betreft de commerciële bureaus de keuze tussen geleidelijk afschaffen of binden aan een systeem van vergunningen en tariefbepalingen. Nederland koos in 1951, in overeenstemming met de bestaande Arbeidsbemiddelingswet 1930, voor het (geleidelijk) afschaffen van commerciële arbeidsbemiddelingsbureaus.

Het begrip arbeidsbemiddeling in de wet komt niet geheel overeen met de in de praktijk ontstane activiteiten. Er spelen in dit verband twee problemen. Ten eerste wordt arbeidsbemiddeling, blijkens een uitspraak van de Hoge Raad van 1978, geïnterpreteerd als een *tweezijdige* activiteit: de bemiddelende activiteit omvat zowel werkgevers als werknemers. Door deze precisering blijven eenzijdige bemiddelingsactiviteiten buiten de werkingssfeer van de wet (bijv. voetbalmakelaars of bureaus voor werving en selectie). Een tweede probleem houdt verband met de uitspraak van de Hoge Raad van 1966 dat het verbod tot het uitoefenen van arbeidsbemiddeling met winstoogmerk slechts van toepassing is op de

[2] L. Hoffman op. cit., blz. 107. Zie ook: L.J. de Jonge, 'Het arbeidsbureau als instrument bij flexibilisering van de arbeidsmarkt'; in: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Preadviezen over de flexibilisering van de arbeidsmarkt*; OSA-Voorstudie nr. 9, 's-Gravenhage, 1985.

totstandkoming van een arbeidsovereenkomst in de zin van art. 1637a BW of ambtelijke aanstellingen volgens de Ambtenarenwet 1929.

Op 19 mei 1980 vroeg de minister van Sociale Zaken de Sociaal-Economische Raad advies inzake een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, mede ter vervanging van de Arbeidsbemiddelingswet 1930. In zijn adviesaanvraag schetst de minister de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid gedurende de jaren zeventig. Genoemd wordt de actieve rol van de overheid bij het opheffen van discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, met name door scholing, vervroegde uittreding, bevordering van deeltijdarbeid en plaatsingsbevorderende maatregelen. Een goed en samenhangend arbeidsmarktbeleid, waarvan het arbeidsvoorzieningsbeleid een belangrijke component vormt, zou in de ogen van de minister een formele grondslag vergen in de vorm van een Arbeidsvoorzieningswet. Deze wet zou tegelijkertijd de bestaande wetgeving, die werd gekwalificeerd als een verbrokkeld geheel dat niet meer aan de eisen van de tijd voldoet, dienen te vervangen. De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet zou tevens ruimte moeten bieden aan de sociale partners om naast, of in plaats van de overheid corrigerend en ordenend op te treden met arbeidsvoorzieningsmaatregelen. Deze gewenste ruimte is inmiddels, na een positief SER-advies over dit vraagstuk, geëvolueerd tot de door de regering voorgenomen tripartisering (privatisering) van de arbeidsvoorziening (zie hfdst. 5) [3].

In het advies over de Arbeidsvoorzieningswet doet de SER een aantal belangrijke aanbevelingen met betrekking tot het institutionele kader van de arbeidsbemiddeling en het functioneren van arbeidsbureaus [4]. In dit verband zijn van belang: de positie van de openbare arbeidsbemiddeling (a), de omschrijving van het begrip arbeidsbemiddeling (b), de relatie van het arbeidsbureau tot de uitvoeringsorganen sociale zekerheid (c) en de verplichte vacaturemelding (d).

Ad. a. De SER onderstreept het belang van een kosteloze en voor ieder toegankelijke dienst voor de arbeidsvoorziening, in stand te houden door het (tripartite) Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. De tripartite arbeidsvoorziening behoeft, aldus de SER, geen monopoliepositie. Andere instellingen die zich (willen) bewegen op het terrein van de arbeidsbemiddeling, of ruimer de arbeidsvoorziening, behoeven echter wel een vergunning, onder nader vast te stellen voorwaarden. De vergunningen dienen door of vanwege het Centraal Bestuur te worden verleend.

Ad. b. Het begrip arbeidsbemiddeling dient in de nieuwe wet te worden verruimd tot zowel eenzijdige als tweezijdige activiteiten. Het bij de regeling betrekken van de eenzijdige bemiddeling wordt gewenst geacht om greep te kunnen krijgen op ongewenste bemiddelingsactiviteiten, bijvoorbeeld wanneer van werkzoekenden een te hoge financiële bijdrage wordt verlangd. Het Centraal Bestuur dient daarbij de bevoegdheid te hebben om ontheffing van de vergunningverplichting te verlenen. De SER stelt als nieuwe definitie van arbeidsbemiddeling voor: 'de voortdurende bemoeienis met het doel werkgevers *of* werkzoekenden *dan wel beiden* bij het zoeken naar arbeidskrachten *respectievelijk* arbeidsgelegenheid behulpzaam te zijn' (curs. WRR). Onder arbeidsgelegenheid wordt verstaan de arbeidsplaats waar arbeid wordt verricht onder een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 1637a BW, dan wel een ambtelijke aanstelling overeenkomstig de Ambtenarenwet 1929. Arbeidsbemiddeling gericht op andere vormen van arbeid dient volgens de SER vrij te zijn, tenzij voor een specifieke sector of activiteit een vergunningverplichting wordt ingevoerd. Het Centraal Bestuur moet de bevoegdheid verkrijgen zo'n vergunningverplichting te introduceren. Bemiddeling ter

[3] Raad voor de Arbeidsmarkt, *Advies rol sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid*; SER-publikatie 1984/10, 's-Gravenhage, 1984.

[4] Sociaal-Economische Raad, *Advies Arbeidsvoorzieningswet*; SER-publikatie 1985/19, 's-Gravenhage, 1985.

zake van theaterbureaus en de professionele sportbeoefening dient, aldus de SER, in ieder geval aan zo'n vergunning te worden gebonden. Bovendien hoort de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten 1965 in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet te worden opgenomen.
Ad. c. De Arbeidsvoorzieningswet moet volgens de SER geen criteria geven voor passende arbeid. In de arbeidsbemiddeling moet het optimaliteitscriterium gelden, het brengen van de juiste persoon op de juiste arbeidsplaats. Binnen de sociale zekerheid geldt het redelijkheidscriterium (zoals tot uiting komt in het begrip passende arbeid), waaraan de aanspraken op uitkering worden getoetst. In de visie van de SER dienen werkloze uitkeringsgerechtigden zich bij het arbeidsbureau in te schrijven. Zij krijgen een inschrijvingskaart, waarop het arbeidsbureau hun activiteiten bij het zoeken naar werk - en daarmee verband houdende relevante informatie - aantekent. Het arbeidsbureau meldt voorts in- en uitschrijving aan de uitkeringsinstantie en heeft op deze wijze een controlerende functie in de uitvoering van de sociale zekerheid. De uitschrijving geschiedt of op verzoek van de cliënt, of op basis van verwijtbare factoren, in casu het niet accepteren van 'geschikt werkaanbod'. Wat onder geschikt werkaanbod moet worden verstaan, is nader te preciseren door het Centraal Bestuur.
Ad. d. Na een unaniem positief SER-advies is de verplichte vacaturemelding door het parlement aanvaard en ingevoegd in de Arbeidsbemiddelingswet bij Wet van 22 juni 1983 (Stb. 520) [5]. De desbetreffende artikelen zijn nog niet in werking getreden, omdat de regering van mening was dat zij altijd nog in werking zouden kunnen treden als in de toekomst in de praktijk behoefte aan de verplichte vacaturemelding zou blijven bestaan [6]. De SER spreekt van 'uitvoeringstechnische problemen'. Hij adviseert om in de Arbeidsvoorzieningswet een artikel op te nemen op grond waarvan het Centraal Bestuur naar eigen inzicht de vacaturemelding of wel generiek, of wel regio- of sectorspecifiek kan verplichten.

De aanbevelingen van de SER ter zake van het doorbreken van de monopoliepositie van de openbare arbeidsbemiddeling verdragen zich niet met de op dit moment door Nederland geratificeerde variant in het IAO-Verdrag 1949/16. Het Verdrag kan evenwel eens in de tien jaar worden opgezegd of gewijzigd. Een of ander treedt dan voorts na een jaar in werking. Thans heeft de regering het voornemen om in de toekomst te opteren voor de alternatieve variant van het Verdrag, waarbij commerciële en niet-commerciële arbeidsbemiddelingsbureaus die voor hun diensten betaling vragen aan een vergunning worden gebonden [7]. Op basis van het Verdrag kan dit voor het eerst met ingang van het jaar 1992 worden geëffectueerd. Gegeven het Verdrag ontstaat er dus pas in dat jaar ruimte voor commerciële arbeidsbemiddelingsbureaus. Wanneer conform de aanbeveling van de SER in de nieuwe wet het begrip arbeidsbemiddeling wordt verruimd met de eenzijdige bemiddeling, dient daarmee bij de verlenging van het Verdrag rekening te worden gehouden. In paragraaf 6.3.2 worden op dit punt een aantal aanbevelingen gedaan. Voorts wenst de SER niet dat de tariefstelling van particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus (waaronder de commerciële bureaus) aan goedkeuring wordt gebonden. De SER wenst slechts geregeld te zien dat bureaus voor arbeidsbemiddeling 'geen misbruik kunnen maken van de situatie op de arbeidsmarkt door aan werkzoekenden meer in rekening te brengen dan wat de geleverde en overeengekomen diensten feitelijke kosten. Controle hierop is nodig. De tariefstelling naar werkgevers dient echter vrij te zijn' [8]. Paragraaf 6.3.2 van dit rapport geeft op dit punt een nadere aanbeveling.

---

[5] Raad voor de Arbeidsmarkt, *Advies inzake de verplichte vacaturemelding*; SER-publikatie, 's-Gravenhage, 1980.
[6] Deregulering inkomensvorming en arbeidsmarkt; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 17931, nr. 24, blz. 19/20.
[7] Ibid., blz. 19.
[8] Sociaal-Economische Raad, op. cit., blz. 29/30.

6.2 Het functioneren van de arbeidsbureaus

In 1973 startte, na enige jaren van voorbereiding, een omvangrijk en ambitieus organisatie-ontwikkelingsproject dat tot doel heeft het functioneren van de arbeidsbureaus te verbeteren: het arbeidsbureau nieuwe stijl, of wel het ANS-project. De nieuwe stijl wordt als eerste geïntroduceerd op de arbeidsbureaus van Arnhem, Enschede, Sittard en Zeeuws-Vlaanderen. In 1985 wordt de operatie voltooid door de invoering van de nieuwe stijl in de vier grote steden.

Het ANS-project vloeide voort uit onvrede met het functioneren van de arbeidsbureaus en uit het streven naar een actief arbeidsmarktbeleid. Van Voorden omschreef de onvrede met het arbeidsbureau destijds als volgt: 'Het huidige beeld van het GAB toont dit instituut nog teveel als een arbeidsbureau waar werklozen door te stempelen hun recht op een werkoosheidsuitkering behouden en als een bemiddelingsbureau dat voornamelijk ongeschoolde en marginale arbeiders als aanbod heeft' [9]. Bovendien waren er indicaties dat het aandeel van het arbeidsbureau bij de vervulling van vacatures sedert het eind van de jaren vijftig was teruggelopen. Vanwege het slechte imago van het arbeidsbureau leek er sprake van een zich zelf versterkend proces.

Het ANS-project stelde zich de introductie van een markt- en klantgerichte opstelling van het arbeidsbureau ten doel. De dienstverlening aan cliënten moest de spil worden waarom het arbeidsbureau draait. Voor de invoering van ANS was de arbeidsvoorziening een sterk bureaucratische 'top-down'-organisatie. De Centrale Dienst stelde tot in detail het beleid vast en de arbeidsbureaus voerden dit zo nauwgezet mogelijk uit. Het ANS-project bracht een verplaatsing van het zwaartepunt van de organisatie richting arbeidsbureaus op gang, door een zekere mate van decentralisatie van besluitvorming en bevoegdheden. De arbeidsbureaus kregen meer speelruimte ten opzichte van de Centrale Dienst.

De nieuwe stijl is wel als een mentaliteitsverandering betiteld [10]. In plaats van een bureaucratische werkwijze, waarbij functionarissen zich op regels en de eigen taakstelling oriënteren, wordt een professionele werkwijze gepropageerd, waarin de cliënt centraal staat en waarbij ambtelijke verkokering niet past. Het arbeidsbureau nieuwe stijl is beter toegankelijk. De dienstverlening is aanvullend op de zelfwerkzaamheid van de cliënt.

De directe dienstverlening aan cliënten vindt in de nieuwe stijl plaats in het zogeheten open gedeelte van het arbeidsbureau. Dit is vrij toegankelijk en iedereen kan hier informatie en advies krijgen. De zelfwerkzaamheid van de cliënten wordt gestimuleerd door de vacaturebank, de beroepenboetiek, de leeshoek en soms een sollicitantenbank (waarin gegevens van gemotiveerde werkzoekenden zijn opgenomen). In het 'gesloten' gedeelte van het arbeidsbureau geven specialisten individuele bemiddelingshulp aan werkgevers en werkzoekenden. De hulp betreft zowel rechtstreekse bemiddeling als onder meer studie- en beroepskeuzevoorlichting, scholingsadviezen en plaatsingsbevordering. Lange wachttijden worden in de nieuwe stijl vermeden door het werken met afspraken (behalve voor intakes). Op de meeste arbeidsbureaus is thans ook een vestiging van het uitzendbureau START gehuisvest.

Met het bovenstaande zijn de twee sterkste en essentiële punten van het arbeidsbureau nieuwe stijl genoemd. Het inspelen op de zelfwerkzaamheid van cliënten stelt een ieder in staat kennis te nemen van de bij het arbeidsbureau bekende mogelijkheden op de arbeidsmarkt. De arbeidsvoorzieningsmaatregelen bieden werklozen of werknemers die met werkloosheid bedreigd worden de kans hun arbeidsmarktpositie te verbe-

[9] W. van Voorden, *Institutionalisering en arbeidsmarkt*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1975, blz. 127.
[10] L.J. de Jonge, op. cit., blz. 56.

teren. Wanneer in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid, zoals in dit rapport wordt voorgesteld, werkloosheid uitdrukkelijk een periode van heroriëntatie op de arbeidsmarkt wordt, dan zal dat het nodige vragen van de arbeidsvoorzieningskant van het arbeidsbureau. Een forse verruiming van het aantal scholingsmogelijkheden, scholingsplaatsen en werkervaringsplaatsen zal zijn weerslag hebben op de daarvoor noodzakelijke voorlichting en bemiddelingsinspanningen.

In de praktijk zijn er twee factoren die de arbeidsbemiddelingstaak van het arbeidsbureau negatief beïnvloeden. Ten eerste is dat de door de directeur van het GAB te verlenen vergunning in geval van ontslag. Deze is overigens niet altijd nodig, zoals bij ontslag met wederzijds goedvinden, ontslag op staande voet of ontslag tijdens de proeftijd. De preventieve ontslagtoets bezorgt het arbeidsbureau bij vele werkgevers het imago van een te nemen hindernis, al zijn er ook die mede hierdoor juist een goede relatie met het arbeidsbureau hebben opgebouwd. Dit imago van hindernis strekt zich soms uit tot de andere vormen van dienstverlening, al zijn daarbij ook andere oorzaken in het geding. Ten tweede wordt het arbeidsbureau in de bemiddelingsfunctie gehinderd door zijn controlefunctie bij de uitvoering van een aantal sociale verzekeringswetten. Deze bezorgt het arbeidsbureau bij werkloze werkzoekenden te vaak het gezicht van toezichthouder, hetgeen niet spoort met een adequate hulpverlening waarvoor een zeker wederzijds vertrouwen is vereist.

Reeds bij de start van het ANS-project zijn de voornoemde twee problemen gesignaleerd [11]. Zij zijn in dat kader evenwel niet aangevat. Onlangs zijn er op dit terrein wel enige intiatieven genomen.

In het reeds genoemde advies over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet heeft de SER zich ook over de controlefunctie van het arbeidsbureau uitgesproken (inschrijvingsplicht voor werklozen, het bijhouden van activiteiten op een inschrijvingskaart en de bevoegdheid van het arbeidsbureau tot het staken van de bemiddelingsinspanningen in geval van 'verwijtbare factoren'). De voorstellen komen neer op een minimalisering van de controle door het arbeidsbureau, waardoor het zwaartepunt van de controle formeel en materieel bij de bedrijfsverenigingen en sociale diensten komt te liggen.

De preventieve ontslagtoets is een duidelijk van de bemiddelingsfunctie te onderscheiden taak van het arbeidsbureau. Werkgevers moeten in staat geacht worden dit onderscheid te maken. Kritiek op het functioneren van het arbeidsbureau als bemiddelingsinstelling vanwege de arbitragefunctie op ontslagterrein is onredelijk. Op de keper beschouwd gaat het om twee andere problemen: a. onvrede onder werkgevers met het stelsel van ontslagbescherming; b. onvrede met het functioneren van de arbeidsbemiddeling door het arbeidsbureau. Wat betreft de ontslagbescherming wordt hier verwezen naar hoofdstuk 9, paragraaf 9.4.1 van dit rapport. Daar wordt betoogd dat de huidige ontslagbescherming op gespannen voet staat met de behoefte aan flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Het onder b. genoemde probleem, de onvrede met het functioneren van de arbeidsbureaus, vergt op deze plaats een uitvoeriger bespreking. Ondanks de nieuwe stijl kampt het arbeidsbureau met een aantal problemen. De belangrijkste daarvan zijn [12]:

---

[11] W. van Voorden, op. cit., blz. 130.

[12] De gesignaleerde problemen zijn ten dele gebaseerd op 'eigen' waarnemingen van de WRR. Belangrijke schriftelijke bronnen zijn: Algemene Werkgevers Vereniging, *Ervaringen met vakaturevervulling*; Verslag van een schriftelijke enquête, 1979.
Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986.
Instituut voor Longitudinaal Beleidsonderzoek, *Hoe werven bedrijven?*; Amsterdam, 1985 en 1986.
Kamps en De Boer BV, *Een onderzoek naar de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures*; te verschijnen in de serie Werkdocumenten van de WRR.

1. De overbelasting en de kwaliteit van het personeel. Ondanks de sterke groei in de jaren tachtig van de werkloosheid en daarmee van het aantal inschrijvingen bij het arbeidsbureau, is het personeelsbestand, onder druk van de noodzaak tot beheersing van de overheidsuitgaven, niet uitgebreid en de laatste jaren zelfs gereduceerd. Bovendien is een relatief groot deel van het personeel in termen van opleiding weinig gekwalificeerd.
2. Het arbeidsbureau heeft zowel onder werkgevers als werkzoekenden het imago van brokkenbank. Werkgevers willen het arbeidsbureau nog al eens verwijten ongemotiveerd en/of onvoldoende gekwalificeerd personeel te sturen. Werknemers weten doorgaans dat een verwijzing door het arbeidsbureau niet als het sterkste punt in de sollicitatie kan worden aangemerkt. Het slechte imago functioneert zo als een self-fullfilling prophecy. In hoofdstuk 4 is reeds een kwantitatieve indicatie gegeven van het afnemend aandeel van de arbeidsbureaus op de vacaturemarkt (hfdst. 4, tabel 4.10). Het ministerie schatte het marktaandeel in de vacaturevervulling in 1985 op 11 procent [13].
3. Slechts circa 60 procent van de bij een arbeidsbureau ingeschreven werklozen kan als reëel arbeidsaanbod op korte termijn voor meer dan 20 uur per week worden beschouwd. De overige ingeschrevenen verrichten enigerlei vorm van arbeid (uitzendwerk, free-lance werk, afroepcontract, vrijwilligerswerk), volgen een studie, hebben problemen met de gezondheid of zijn voor minder dan 20 uur per week beschikbaar [14]. Afzonderlijke arbeidsbureaus werken, op basis van verschillende criteria, met uiteenlopende schattingen. Zo bleek in 1986 op het arbeidsbureau van Woerden dat van achthonderd ingeschrevenen slechts honderdvijftig desgevraagd in de 'sollicitantenbank' opgenomen wensten te worden [15]. Het GAB Amsterdam beschouwt circa één op de zeven ingeschrevenen als direct bemiddelbaar; het GAB Utrecht één op de drie. De inschrijvingsplicht in verband met een sociale uitkering is hiervan de directe oorzaak.
4. Een nadeel van het arbeidsbureau nieuwe stijl, met zijn professionele interne arbeidsverdeling, is dat de sectoraal georiënteerde all-round vakbemiddelaar, die zowel de werkzoekenden als één of enkele sectoren van de regionale arbeidsmarkt kende (hetzij uit eigen ervaring, hetzij door regelmatige en persoonlijke contacten) het veld moest ruimen. De arbeidsbemiddeling is thans vaak te zeer georiënteerd op het anoniem bijeen brengen van werkzoekenden en vacatures, afgaande op objectieve kenmerken en te weinig op een op de ervaring van de bemiddelaar berustende kennis van de sectorale arbeidsmarkt in een regio.
5. Het arbeidsbureau is traditioneel te sterk georiënteerd op on- en laaggeschoolde arbeid. Het bereik binnen de geschoolde beroepen is, met uitzondering van enkele sectoren en beroepsgroepen, weinig ontwikkeld.
6. Het arbeidsbureau is te weinig georiënteerd op tijdelijke en part-time arbeid. Het uitzendbureau START heeft op dit terrein verbetering gebracht.
7. De gestandaardiseerde registratie van vraag en aanbod blijkt in de praktijk tot talrijke fouten te leiden (bestands- en gegevensvervuiling) en is vaak te weinig nauwkeurig om vraag en aanbod adequaat bij elkaar te brengen. Een voorbeeld van gegevensvervuiling is de visserman die als matroos wordt ingeschreven; een voorbeeld van gestandaardiseerde onnauwkeurigheid is het werken met beroepen als lasser, timmerman of drukker zonder aanduiding van nadere kwalificaties die op de arbeidsmarkt van doorslaggevend belang zijn. Hierdoor verdwijnen talrijke werkzoekenden en vacatures uit het zicht van de actieve bemiddeling door het arbeidsbureau.

[13] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19 700, hoofdstuk XV, nr. 22, blz. 57.
[14] Stichting Research voor Beleid, *Het werkloosheidscijfer nader onderzocht*; Leiden, 1987.
[15] Algemeen Dagblad, 27 januari 1987.

8. Het arbeidsbureau is in zijn persoonlijke dienstverlening te sterk georiënteerd op werklozen en te weinig op werkende werkzoekenden. Het arbeidsbureau draagt daardoor (te) weinig bij aan de mobiliteit op de arbeidsmarkt.
9. De bemiddelingsservice in ruime zin, met name de studie- en beroepskeuzevoorlichting en de scholing, zouden gediend zijn met een bruikbaar zicht op toekomstige arbeidsmarkontwikkelingen. De bestaande macro-prognoses blijken, evenals in andere landen, van beperkte waarde [16]. De voorgenomen tripartisering van de arbeidsvoorziening, die in bestuurlijk opzicht meer ruimte biedt voor inbreng van het sectorale bedrijfsleven, kan mede op dit punt wellicht verbetering tot stand brengen.
10. Een zwak punt van het arbeidsbureau is, ten slotte, de gestandaardiseerde en daardoor gebrekkige intake van werkzoekenden. Hoewel het arbeidsbureau nieuwe stijl terecht uitgaat van de zelfwerkzaamheid van cliënten, wordt ten onrechte verondersteld dat alle werkzoekenden daarmee hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt zelfstandig kunnen inschatten. Door middel van een adequate intake, dat wil zeggen een gesprek waarvoor ruim tijd kan worden uitgetrokken door een gekwalificeerde kracht, zouden met elke werkzoekende de mogelijkheden moeten worden nagegaan.

De Dienst voor de Arbeidsvoorziening heeft verscheidene initiatieven ontwikkeld om de gesignaleerde problemen te lijf te gaan. Het ANS-project, gericht op een markt- en klantgerichte oriëntatie, is in het voorgaande reeds aan de orde geweest. De geleidelijke invoering sedert 1978 van het aan de arbeidsvoorziening gelieerde uitzendbureau START was niet alleen belangrijk om de markt voor tijdelijke arbeid te betreden, maar tevens om het imago bij de cliënten te versterken. De werkgevers zien in START een marktgeoriënteerde faciliteit van het arbeidsbureau; de ingeschreven werkzoekenden vinden hier in groten getale een mogelijkheid tot het verrichten van betaalde arbeid en het opdoen van werkervaring.

Een meer recent initiatief is de vestiging van 'Job-centres', waar werkzoekenden vrijblijvend informatie kunnen verzamelen over vacatures. Deze centra, in principe gevestigd op goed bereikbare plaatsen, zijn afgekeken van Engeland. Het zijn een soort winkeltjes - in feite vacaturebanken - waar passanten de aangemelde vacatures kunnen doornemen, al dan niet geholpen door een medewerker. De Job-centres registreren geen werkzoekenden, maar alleen vacatures. Via geautomatiseerde apparatuur kan informatie worden gegeven over alle in het gewest aangemelde vacatures. Werkgevers kunnen met de centra de afspraak maken niet meer dan een bepaald aantal sollicitanten door te verwijzen. Als extra service biedt het Job-centre de mogelijkheid om gebruik te maken van de banenlijn voor telefonische informatie over werk. De eerste drie centra zijn gevestigd in Haarlem, Hoofddorp en Schiphol-Oost.

Het aantal Job-centres zal de komende jaren worden uitgebreid. Daarnaast zullen de arbeidsbureaus hun informatiecentra uitbouwen, sollicitatieclubs opzetten en doorgaan met de invoering van sollicitantenbanken en gerichte vacature- en scholingsmarkten. Daarbij bestaat het voornemen zich meer op werkende werkzoekenden te oriënteren [17].

Al deze initiatieven zullen de in het voorgaande genoemde problemen nooit geheel ondervangen, aangezien er een veel fundamenteler oorzaak in het geding is. Er wordt teveel verlangd van het arbeidsbureau. Het arbeidsbureau moet immers, ten eerste, als monopolist op het terrein van de tweezijdige arbeidsbemiddeling in beginsel de gehele markt voor

[16] Organisation for Economic Cooperation and Development, *The public employment service in a changing labour market*; Parijs, 1984.
[17] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op. cit., blz. 57.

'vaste banen' bedienen. Dat maakt bijvoorbeeld een specialisatie naar sectoren en beroepsgroepen, zoals sommige uitzendbureaus op het terrein van de tijdelijke arbeid wel kennen, bij voorbaat onmogelijk. Ten tweede heeft het arbeidsbureau ook te maken met een inschrijvingsplicht voor werkloze werkzoekenden en de daarmee samenhangende controlefunctie in het kader van de sociale zekerheid. Dit bezorgt het arbeidsbureau als dienstverlenende instelling een groot aantal niet direct bemiddelbare en ook ongemotiveerde cliënten.

Er is bij bedrijven, instellingen en vele werkzoekenden een grote behoefte aan efficiënt werkende instellingen voor arbeidsbemiddeling. Dit blijkt zowel uit het marktaandeel van de arbeidsbureaus en START, als uit het omvangrijke en toenemende particulier initiatief. De markt voor uitzendarbeid is de meest duidelijke indicatie. Het aantal uitzendkrachten, uitgedrukt in mensjaren, bedroeg in 1985: 72.000 (1984: 53.500). Daarnaast zijn er niet-commerciële particuliere activiteiten in de vorm van arbeidspools (bijv. de Stichting Arbeidsreserve Deltametaal) en een groot aantal commerciële bureaus voor werving en selectie die zich bezighouden met eenzijdige arbeidsbemiddeling. Begin 1986 brachten de directies van de Detam en de Bedrijfsvereniging Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen, onafhankelijk van elkaar, de ambitie naar voren om op het terrein van de (directe) arbeidsbemiddeling activiteiten te ontplooien. Dit is vooralsnog niet toegestaan. Tot slot heeft een eerste commerciële particuliere organisatie zich open en bloot op het terrein van de tweezijdige arbeidsbemiddeling begeven (Job-link te Alphen aan den Rijn). Hoewel deze activiteiten in strijd zijn met de Arbeidsbemiddelingswet verwacht dit bedrijf, indien er een rechtszaak van komt, door te kunnen procederen tot de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in werking treedt, waarna men een vergunning denkt te krijgen. De genoemde en andere voorbeelden van particulier bemiddelingsinitiatief tonen dat er naast de diensten van de arbeidsbureaus een behoefte is aan en veelal ook een markt voor andere en gespecialiseerde bemiddelingsactiviteiten.

6.3 Aanbevelingen

Nederland is, afgaande op de door de regering voorgenomen wijziging bij de herratificatie van het IAO-Verdrag 1949/16 en het SER-advies over een arbeidsbemiddelingswet, op weg naar opheffing van de monopoliepositie van de openbare arbeidsbemiddeling. Naar het oordeel van de Raad is dit op grond van de volgende twee overwegingen zeer gewenst. Ten eerste kan het arbeidsbureau zodoende van veel kritiek worden ontlast, omdat niet meer alle verlangens op het terrein van arbeidsbemiddeling automatisch op de tafel van het arbeidsbureau gelegd kunnen worden. Tegelijkertijd kan particulier initiatief op het terrein van de (tweezijdige) arbeidsbemiddeling zowel de marktoriëntatie als de efficiency ten goede komen. Een vergroting van de arbeidsmobiliteit en een betere allocatie van arbeid zijn daarvan waarschijnlijke en zeer gewenste gevolgen. Ten tweede zal het arbeidsbureau, wanneer het zijn monopoliepositie verliest, zich nadrukkelijker kunnen profileren op een terrein waar het in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid bij uitstek toe geroepen is: het bemiddelen van werklozen en andere belangstellenden naar scholings- en werkervaringsplaatsen.

Concurrentie voor het arbeidsbureau, in de vorm van particulier initiatief, is evenwel niet zonder gevaar voor de positie van de openbare (directe) arbeidsbemiddeling. In het onderstaande wordt hier nader op ingegaan en worden dienaangaande ook enkele aanbevelingen gedaan (paragraaf 6.3.1). Vervolgens wordt besproken hoe de voorgenomen wettelijke veranderingen ter zake van arbeidsbemiddeling in overeenstemming te brengen zijn met het IAO-Verdrag. Het reeds thans toestaan van particulier bemiddelingsinitiatief is, met het oog op de noodzakelijke werk-

loosheidsbestrijding, zeer gewenst (paragraaf 6.3.2). Verder beveelt de Raad aan om een voorziening te treffen waardoor bedrijfsverenigingen die directe arbeidsbemiddelingsactiviteiten willen ontplooien, hiertoe de mogelijkheid krijgen, zij het vooralsnog bij wijze van experiment (paragraaf 6.3.3). In paragraaf 6.3.4 ten slotte pleit de Raad voor een sanering in het geheel van openbare en/of gesubsidieerde instellingen die zich met arbeidsbemiddeling in de ruime zin van het woord bezighouden.

6.3.1 *Het beconcurreerde arbeidsbureau*

Bij het in werking treden van een arbeidsvoorzieningswet die commerciële arbeidsbemiddeling onder voorwaarden toestaat, zal dit terrein naar verwachting ook daadwerkelijk worden betreden. Het particulier initiatief zal zich waarschijnlijk toeleggen op specifieke beroepsgroepen en sectoren waarin het arbeidsaanbod relatief schaars is. De rendementen zullen immers niet gevonden mogen worden bij de tariefstelling aan werkzoekenden, maar bij de tariefstelling aan werkgevers. Te voorzien is dat particuliere bemiddelaars hiermee ook segmenten van de arbeidsmarkt zullen betreden waarop het arbeidsbureau reeds de facto actief is. Het arbeidsbureau zal dan terrein verliezen waar het de bemiddeling betreft van groepen met een relatief betere positie op de arbeidsmarkt, hetgeen het imago van brokkenbank kan versterken.

Het arbeidsbureau zal dit gevaar moeten keren door een op twee sporen rustende strategie. Ten eerste zal het moeten voortgaan op de weg van marktoriëntatie. Het afschaffen van de inschrijvingsplicht voor uitkeringsgerechtigde werklozen is in dit kader een belangrijke aanbeveling. Ten tweede zal het arbeidsbureau zich verder moeten profileren op het terrein waarvoor het bij uitstek is geëquipeerd: het versterken van de arbeidsmarktpositie van moeilijk plaatsbaren, ten einde deze groepen succesvol te kunnen bemiddelen. Met deze belangrijke kerntaak zal het arbeidsbureau een aanzienlijke bijdrage moeten (blijven) leveren aan het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Het arbeidsbureau verkeert hierbij in een goede uitgangspositie. Op grond van een conventie van de Internationale Arbeids Organisatie is Nederland gehouden tot het handhaven van 'een openbare en kosteloze dienst voor de werkgelegenheid' [18]. Bovendien leert bijvoorbeeld de situatie in het Verenigd Koninkrijk dat de openbare arbeidsbemiddeling ook zonder monopoliepositie goed kan functioneren. Het aandeel van de tripartite Manpower Service Commission (MSC) in de arbeidsbemiddeling bedraagt naar schatting circa 30 procent van de vacatures. De organisatie van de arbeidsbemiddeling is er ook afgestemd op het weerstaan van concurrentie. De 991 Britse job-centres zijn doorgaans goed en makkelijk bereikbaar voor het publiek. De arbeidsbemiddeling berust in belangrijke mate (circa 60 procent) op zelfselectie door werkzoekenden. Daarnaast biedt de MSC ook arbeidsvoorzieningsfaciliteiten vergelijkbaar met die van de Nederlandse arbeidsbureaus [19].

Een opmerkelijk gegeven binnen de Engelse openbare arbeidsbemiddeling is dat deze, sinds 1982, geen inschrijvingsplicht voor werkloze uitkeringsgerechtigden kent. De actieve en passieve arbeidsmarktpolitiek zijn er institutioneel geheel gescheiden. Deze scheiding is in feite een logische consequentie van de ruimte voor particulier bemiddelingsinitiatief. Anders dan de SER is de Raad van oordeel dat ook in Nederland, gelijktijdig met het daadwerkelijk verdwijnen van de monopoliepositie van de openbare tweezijdige arbeidsbemiddeling, de inschrijvingsplicht voor

[18] Verdrag betreffende de organisatie van de dienst voor de werkgelegenheid, 1948. Goedgekeurd bij wet van 8 december 1949 (Stb. 1950 no. J549).

[19] Commission of the European Communities (MISEP), *Basic Information Report, United Kingdom*; Maastricht, 1986.
Raad voor de Arbeidsmarkt, op. cit., Bijlage IV.
B. Reissert, *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Grossbritanniën*; discussion papers IIM/LMP 84-21c, Berlijn, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984.

werklozen kan vervallen. Dit kan overigens heel goed samengaan met de eerder besproken aanbevelingen van de SER, inhoudende dat de instantie die de uitkering verstrekt inschrijving bij het arbeidsbureau kan verlangen, dat het arbeidsbureau tot uitschrijving van een werkzoekende kan overgaan indien deze geschikt werkaanbod niet aanvaardt en de regel dat uitschrijving aan de uitkerende instantie moet worden gemeld.

Het afschaffen van de inschrijvingsplicht zal de bedrijfsvoering van het arbeidsbureau in die zin ten goede komen, dat het aantal pro forma inschrijvingen naar verwachting zal afnemen, vooral uit die groepen waarvoor het arbeidsbureau in feite weinig of niets te bieden heeft; dit laatste ter beoordeling van werkzoekende en uitkerende instantie. De kwaliteit van de dienstverlening van het arbeidsbureau kan slechts winnen bij een verminderd aantal inschrijvingen. Het impliceert meer ruimte voor dienstverlening aan de wel ingeschreven werkzoekenden, waaronder ook werkenden. Een bijkomend voordeel van het afschaffen van de inschrijvingsplicht is dat bedrijfsverenigingen en sociale diensten dan geheel zelf verantwoordelijk zijn voor de controle van de aanspraken op een werkloosheidsuitkering.

Inschrijving is voor het functioneren van het arbeidsbureau lang niet altijd noodzakelijk, gegeven de voortgaande externalisering van de dienstverlening, die gebaseerd is op zelfwerkzaamheid van de cliëntèle. Job-centres, vacaturebanken en sollicitantenbanken functioneren heel wel zonder dat alle belanghebbenden formeel zijn ingeschreven. De inschrijving is daarentegen wèl relevant voor werkzoekenden die voor actieve bemiddeling of toepassing van een arbeidsvoorzieningsmaatregel in aanmerking komen.

Het arbeidsbureau kan zich zowel door het verstevigen van de contacten met bedrijven en instellingen, als door een goede marketing wapenen tegen de op handen zijnde concurrentie van particulier intiatief. Deze concurrentie kan als een uitdaging worden opgevat. Het zal een positie moeten handhaven en opbouwen bij de bemiddeling van verschillende beroepsgroepen in verschillende sectoren. Hiertoe zal veel meer dan thans reeds het geval is contact gezocht moeten worden met de bedrijven en instellingen die werkgelegenheid bieden. Indien vacatures om wat voor reden dan ook niet spontaan worden gemeld, zal het arbeidsbureau er zelf achter aan moeten. Een ruimere inspanning op het terrein van de marketing is evenzeer geboden. Het slechte imago van het arbeidsbureau berust niet alleen op soms gegronde oordelen, maar zeker ook op vooroordelen. Voorts komen innnovaties, zoals vacature- en sollicitantenbanken, job-centres, sollicitatieclubs e.a. ook beter tot hun recht indien de cliëntèle (werkgevers en werkzoekenden) met het bestaan op de hoogte is.

Het arbeidsbureau zal zich moeten profileren met zijn sterkste wapen: de mogelijkheden tot het toepassen van arbeidsvoorzieningsmaatregelen. Door middel van scholingsfaciliteiten, plaatsingsbevorderende maatregelen, werkervaringsplaatsen en andere faciliteiten heeft het mogelijkheden tot het vormen en bemiddelen van een 'eigen kweek'. Dit veronderstelt een veel zorgvuldiger intake van werkzoekenden. De zorg van het arbeidsbureau voor de groepen werkzoekenden met een zwakke arbeidsmarktpositie zal via dit tweede spoor tot uitdrukking moeten komen. Deze groepen zijn niet gediend met louter doorverwijzing naar vacatures, maar veeleer met het aanbieden van en het motiveren tot deelneming aan arbeidsvoorzieningsmaatregelen, waardoor zwakke arbeidsmarktkwalificaties (in termen van opleiding en/of ervaring) verbeterd kunnen worden. De voorgenomen tripartisering biedt het arbeidsbureau goede mogelijkheden tot versterking van zijn oriëntatie op de arbeidsmarkt. In de hoofdstukken over scholing en werkervaringsplaatsen zijn daartoe nadere voorstellen gedaan.

6.3.2 *Het IAO-Verdrag 1949/16*

In paragraaf 6.1 werd het Advies Arbeidsvoorzieningswet van de SER besproken. In deze paragraaf volgen enkele aanvullingen bij de aanbevelingen van de SER. Deze aanvullingen beogen, mede gegeven het IAO-Verdrag 1949/16, de opheffing van de monopoliepositie van de openbare arbeidsbemiddeling te bespoedigen. Dit betreft achtereenvolgend: de verruiming van het begrip arbeidsbemiddeling (a); de opheffing van de monopoliepositie van de openbare arbeidsbemiddeling (b); de vrijheid van tarieven voor particuliere arbeidsbemiddeling naar werkgevers (c).

(a) De SER adviseert een verruiming van het begrip arbeidsbemiddeling tot een- en tweezijdige bemiddelingsactiviteiten (m.b.t. arbeidsovereenkomsten en ambtelijke aanstellingen). De Raad wijst er op dat het bij overgang naar de alternatieve variant van het Verdrag van belang is om melding te maken van een dergelijke verruiming. Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening zou immers, conform het SER-voorstel, de bevoegdheid moeten krijgen om in bepaalde gevallen ontheffing van de vergunningverplichting te verlenen. Hiertoe dient dan een beroep te worden gedaan op artikel 18 van het Verdrag, op grond waarvan een voorbehoud kan worden gemaakt ten aanzien van de gebieden waarvoor het Verdrag van toepassing is.

(b) Verschillende sectoren en, veelal hooggekwalificeerde, beroepsgroepen worden door het arbeidsbureau niet of nauwelijks bereikt. Voor dergelijke categorieën acht de Raad het mogelijk om reeds nu, vooruitlopend op de hernieuwde ratificatie van het Verdrag, vergunning te verlenen aan commerciële bemiddelingsbureaus. Hiertoe kan een beroep worden gedaan op het ook thans van kracht zijnde artikel 5 van het Verdrag. Dit artikel luidt: 'Uitzonderingen (..) kunnen in buitengewone gevallen worden toegestaan door de bevoegde autoriteit ten aanzien van categorieën van personen, welke nauwkeurig zijn aangegeven bij nationale wettelijke maatregelen, voor wier plaatsing geschikte regelingen niet gemakkelijk kunnen worden gemaakt binnen het kader van de openbare dienst voor de werkgelegenheid, zulks echter na overleg, door passende methoden, met de betrokken organisaties van werkgevers en van arbeiders'. Wat betreft het bedoelde overleg kan de overeenstemming over het Advies Arbeidsvoorzieningswet in de SER reeds op voorhand als voldoende worden aangemerkt. Onder een wettelijke maatregel kan in dit verband ook een ministeriële beschikkingen of een Koninklijk Besluit worden verstaan.

(c) Het IAO-Verdrag vereist dat de tarieven voor arbeidsbemiddeling worden goedgekeurd door het Centraal Bestuur. Evenals de SER acht de Raad het niet nodig dat de tariefstelling naar werkgevers toe aan goedkeuring wordt gebonden. Gezien de geest van het IAO-Verdrag is vrijheid van tarief voor particuliere arbeidsbemiddeling naar werkgevers goed te verdedigen. Het Verdrag beoogt immers werknemers te beschermen tegen misbruiken, zoals te hoge tarieven, maar niet werkgevers op dit punt te beschermen.

6.3.3 *Bedrijfsverenigingen en arbeidsbemiddeling*

Een tweetal bedrijfsverenigingen, de Detam en de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (BVG), heeft de wens te kennen gegeven om te bemiddelen bij het zoeken naar banen voor werklozen. Deze wens is gebaseerd op twee overwegingen. Ten eerste zullen de bedrijfsverenigingen, vanwege de nieuwe Werkloosheidswet, te maken krijgen met voor hen nieuwe categorieën werklozen: gedeeltelijk gehandicapten en langdurig werklozen. De wettelijke voorzieningen die getroffen zullen worden om de zorg voor deze categorieën vorm te geven, staan thans nog ter discussie; de wet kent vier daarvoor gereserveerde wetsartikelen. Arbeidsbemiddeling zou, aldus de genoemde bedrijfsverenigingen, deel kunnen uitmaken van deze zorg. Ten tweede

zien deze (en wellicht ook andere) bedrijfsverenigingen daadwerkelijk goede mogelijkheden voor succesvolle arbeidsbemiddeling.

Bedrijfsverenigingen hebben momenteel geen bevoegdheid tot arbeidsbemiddeling. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde in 1986 dat het bezwaarlijk is wanneer buiten Arbeidsvoorziening om 'arbeidsvoorzieningsactiviteiten (..) plaatsvinden, die leiden tot schotten op de arbeidsmarkt tussen beroepsgroepen (closed shops), en tot segmentatie tussen kansrijken en kansarmen. Dit soort situaties (..) kan ontstaan bij sectorale bemiddeling door vakbonden of door paritair bestuurde bedrijfstakorganen, en kan alsdan aanleiding zijn tot weigering van een bemiddelingsvergunning'. Wel acht de minister 'sectorale bemiddeling in samenwerking met de betrokken sectororganisaties zeer wel denkbaar zonder dat bovengenoemde bezwaren zich voordoen. Een experiment met sectorale bemiddeling in de bouw in Zuid-Holland en in Friesland is hier een voorbeeld van' [20].

Wees de minister op het gevaar van sectorale segmentatie van de arbeidsmarkt, de Sociaal-Economische Raad noemde met betrekking tot arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen het volgende bezwaar:
- ondoelmatigheid, omdat bedrijfsverenigingen reeds via de arbeidsbureaus over een goede arbeidsdocumentatie beschikken.

Als meer principiële bezwaren noemde de SER voorts:
- door een integratie van arbeidsbemiddeling en uitkeringsadministratie kan de 'toch al gelimiteerde vrije arbeidskeuze' verder worden ingeperkt indien de (primaire) doelstelling van de uitkeringsorganen gaat overheersen;
- de bemiddeling kan zich gemakkelijk te zeer richten op degenen die de hoogste uitkeringen ontvangen [21].

Door middel van enkele gesprekken met betrokkenen heeft de Raad zich een beeld gevormd van de bij de genoemde bedrijfsverenigingen levende wensen ten aanzien van arbeidsbemiddeling. Als belangrijkste punt bleek dat zij slechts een aanvulling wensen te bieden op het werk van de arbeidsbureaus. Het is niet hun bedoeling om over te gaan tot het organiseren van een aparte bemiddelingsafdeling, maar slechts om de binnen de organisatie aanwezige informatie over vacatures en arbeidsmogelijkheden enerzijds en geschikte kandidaten anderzijds te koppelen. Inspecteurs van de bedrijfsverenigingen verwerven door hun regelmatige bezoeken aan bedrijven en instellingen vaak en passant informatie over arbeidsmogelijkheden. Niet zelden wordt hen gevraagd of de bedrijfsvereniging geschikte kandidaten weet. Omgekeerd vragen werklozen in veel gevallen de beambten van de bedrijfsvereniging of deze van plaatsingsmogelijkheden weten. Arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen komt zo neer op het koppelen van beide informatiebronnen. Deze benadering verzet zich tegen aparte bemiddelaars, maar impliceert juist een pragmatische benadering, waarin de filosofie van 'de juiste persoon op de juiste plaats' centraal staat.

Van de zijde van de Detam werd er op gewezen dat een bijzonder groot deel van de werklozen in hun bestand terugkeert naar de eigen bedrijfstak (detailhandel, groothandel, ambachten en huishoudelijk personeel), of zelfs de oude werkgever. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een door de Detam verricht steekproefonderzoek in de administratie Utrecht onder werklozen die hun uitkering in 1985 beëindigden door werkhervatting. De steekproef omvatte 2300 personen uit een populatie van 8806. Van deze werkhervatters bleek 64 procent in de eigen bedrijfstak terug te keren, waaronder 37,5 procent bij de oude werkgever; 34 procent vond werk in een andere bedrijfstak en 2 procent startte als zelfstandige. Opmerkelijk is dat slechts 4,5 procent (104 werkhervatters) door het arbeidsbureau werd bemiddeld; daarvan vond 61,5 procent werk in de

[20] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op. cit., blz. 35.
[21] Sociaal-Economische Raad, op. cit., blz. 34.

eigen bedrijfstak, waaronder 3 procent bij de oude werkgever. Dit onderzoek geeft aan dat er, gegeven een grote verbondenheid van veel werkhervatters met de eigen bedrijfstak, waarvoor factoren als ervaring en opleiding objectieve achtergronden vormen, ruimte is voor en behoefte aan een zekere stroomlijning van dit proces door sectorale bemiddelingsinitiatieven. Gegeven de aanwezige kennis van zowel de vraag- als de aanbodzijde van de sectorale arbeidsmarkt, is de bedrijfsvereniging hiervoor een goede kandidaat.

Bovendien werd de Raad gewezen op de positie van gedeeltelijk gehandicapte werklozen. In de nieuwe Werkloosheidswet is de zogeheten verdiscontering van werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen afgeschaft. Gedeeltelijk gehandicapten komen nu in aanmerking voor een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering. De Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) heeft de bevoegdheid voor deze groep arbeidsbemiddeling te verrichten. Deze dienst staat evenwel, door gebrek aan regelmatige contacten, op grote afstand van bedrijven en instellingen. Zij is daardoor over het algemeen niet goed in staat om de voor een succesvolle bemiddeling van deze groep noodzakelijke vertrouwensrelaties met werkgevers op te bouwen. Bedrijfsverenigingen die uit hoofde van hun functie wel over dit soort contacten beschikken, zouden de bemiddelingsactiviteiten van de GMD zeer wel kunnen complementeren.

De vier eerder genoemde bezwaren tegen arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen zijn naar het inzicht van de Raad niet doorslaggevend.

Het gevaar van sectorale segmentatie moet gerelativeerd worden. Enerzijds omdat veel werkhervatters en baanveranderaars, gegeven opleiding en ervaring, primair op de eigen bedrijfstak zijn aangewezen; anderzijds omdat degenen die (eventueel) van bedrijfstak wensen te veranderen, naast advertenties en dergelijke ook gebruik kunnen maken van de diensten van de arbeidsbureaus en particuliere bemiddelingsorganisaties. Bovendien sluit een en ander een samenwerking tussen bedrijfsverenigingen en arbeidsbureaus op het terrein van de arbeidsbemiddeling bepaald niet uit.

Het bezwaar dat de arbeidsbureaus reeds over een goede arbeidsdocumentatie beschikken gaat niet geheel op. Ten eerste zijn inspecteurs van bedrijfsverenigingen, vanwege hun regelmatige contacten met bedrijven en instellingen, niet zelden beter op de hoogte van vacatures en mogelijke arbeidsgelegenheid in de eigen sector dan de arbeidsbureaus. Ten tweede blijkt er, vooral in het kleinbedrijf, niet altijd sprake van 'formele' vacatures, maar ook van arbeidsgelegenheid, alleen indien zich een 'geschikte persoon' aandient. Dit type arbeidsgelegenheid laat zich niet formeel registreren en bemiddelen, maar vergt een meer informele en persoonlijke benadering. Anders dan bedrijfsverenigingen beschikt het arbeidsbureau niet over dit soort 'institutional wisdom'.

Het bezwaar dat arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen de toch al gelimiteerde vrije arbeidskeuze verder kan beperken, is niet overtuigend. Sancties ter zake van de uitkeringen worden door bedrijfsverenigingen pas toegepast na beslissingen van paritaire commissies. Deze commissies moeten daartoe over objectieve argumenten beschikken. Voorts zijn er voldoende beroepsmogelijkheden. Terzijde zij hier nog opgemerkt dat in de Bondsrepubliek Duitsland de openbare arbeidsbemiddeling en de uitvoering van de werkloosheidsverzekering samengaan onder de paraplu van de tripartite Bundesanstalt für Arbeit (BA). Voor zover bekend, is daar geen sprake van een onaanvaardbare limitering van de arbeidskeuze; de arbeidsbemiddeling en de uitvoering van de werkloosheidsverzekering zijn binnen de BA twee verschillende sferen met een eigen cultuur. Hoewel dit instituut niet geheel vergelijkbaar is met een bedrijfvereniging, blijkt hier wel uit dat succesvolle arbeidsbemiddeling en controle heel goed op enige afstand van elkaar kunnen samengaan in één instituut.

Tegenover het bezwaar dat vooral degenen met de hoogste uitkeringen

zouden worden bemiddeld, kan worden gewezen op de geconstateerde bemiddelingsfilosofie van 'de juiste persoon op de juiste plaats'. Of dit verschijnsel zich in de praktijk zal voordoen kan evenwel slechts de ervaring uitwijzen. Het is bovendien discutabel of dit verschijnsel, indien het optreedt, zonder meer negatief moet worden gewaardeerd.

Gezien het voorgaande beveelt de Raad aan om beperkte mogelijkheden te scheppen voor arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen. Deze arbeidsbemiddeling dient beperkt te blijven tot het doorgeven van de aan de bedrijfsvereniging bekende vraag naar arbeid aan de daarvoor geschikte personen. Arbeidsbemiddeling in ruimere zin, zoals het toepassen van scholings- of plaatsingsbevorderende maatregelen, dient, waar het de publieke sfeer betreft, uitsluitend tot de competentie van de arbeidsbureaus te behoren (zie ook par. 6.3.4). Niet alle bedrijfsverenigingen zullen in gelijke mate perspectief in directe arbeidsbemiddeling zien. Om deze reden is het van belang dat arbeidsbemiddeling niet als taak aan de bedrijfsverenigingen wordt opgelegd, maar alleen mogelijk gemaakt wordt voor die bedrijfsverenigingen die daartoe bereid en in staat zijn. Het is zinvol om de te scheppen mogelijkheden voor arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen aan een termijn te binden. Zodoende kan na verloop van tijd, op basis van evaluatie-onderzoek, worden bezien of de in het voorgaande besproken mogelijke bezwaren zich onverhoopt toch voordoen en of daar consequenties aan zijn te verbinden. Mede daarom is het raadzaam de bevoegdheid tot arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen niet te creëren in het kader van de werkloosheidswetgeving, maar door een vergunning in het kader van de Arbeidsbemiddelingswet, respectievelijk Arbeidsvoorzieningswet. De vergunning wordt dan aan voorwaarden gebonden. Een van die voorwaarden kan zijn, het stellen van een maximum aan de personeelsinzet voor arbeidsbemiddeling, ten einde de bemiddelingsactiviteiten tot de hiervoor bedoelde rechtstreekse bemiddeling te beperken.

6.3.4 *Een centrale plaats voor het arbeidsbureau*

In het voorgaande is ruimte bepleit voor particulier initiatief op het terrein van de arbeidsbemiddeling. Van een pluriform stelsel van arbeidsbemiddeling valt een betere allocatie van arbeid te verwachten, waarmee zowel een bijdrage geleverd wordt aan de bestrijding van de werkloosheid als aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures. Verder is geconstateerd dat arbeidsbemiddeling in de praktijk meer is gaan omvatten dan hetgeen daar op grond van de Arbeidsbemiddelingswet onder wordt verstaan. Arbeidsbemiddeling is niet alleen 'tweezijdig' en gericht op arbeidsovereenkomsten of ambtelijke aanstellingen, maar kan ook 'eenzijdig' zijn of gericht op flexibele arbeidsrelaties. Voorts is ook de indirecte arbeidsbemiddeling, dat wil zeggen de bemiddeling naar scholings- en werkervaringsplaatsen, van groot belang voor een goede allocatie van arbeid. Ook op dit segment van de arbeidsbemiddeling is particulier initiatief mogelijk, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het aanbieden van scholingsmogelijkheden door uitzendbureaus en het opereren van talrijke particuliere instellingen op de scholingsmarkt.

In tegenstelling tot het particulier initiatief ontmoet het publieke initiatief op het terrein van de arbeidsbemiddeling geen correctief van de markt. De beoordeling van de doelmatigheid van het publieke initiatief vergt mede daarom andere criteria dan een verlies- en winstrekening. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de doelmatigheid van het publieke initiatief op het terrein van de arbeidsbemiddeling in de ruime zin van het woord en worden voorstellen gedaan om de doelmatigheid te vergroten.

In de jaren tachtig zijn er onder invloed van de werkloosheid een groot aantal publieke en semi-publieke arbeidsmarktinitiatieven ontplooid op

centraal en lokaal niveau. Tal van instellingen en instanties zijn zich, ieder voor zich op goede gronden, met het werkloosheidsprobleem gaan bezig houden. Het arbeidsbureau, dat sedert de Tweede Wereldoorlog de exclusieve instelling voor arbeidsbemiddeling en arbeidsvoorziening was, is deel gaan uitmaken van een onoverzichtelijk netwerk van instellingen en instanties die actief zijn op het terrein van de herinpassing van werklozen in het arbeidsproces. Tal van gemeenten ontwikkelen werkgelegenheidsplannen, waarbij voor de werving van werklozen niet alleen een beroep op het arbeidsbureau, maar ook op gemeentelijke sociale diensten wordt gedaan. De voorzieningen die gemeentebesturen organiseren in het kader van artikel 36 van de Wet Werkloosheidsvoorziening zijn geëvolueerd van sociaal-cultureel werk tot 'voorzieningen tot herstel, behoud of bevordering van de arbeidsgeschiktheid met het oog op de herintreding in het arbeidsleven'; de doelgroep bestaat niet meer alleen uit uitkeringsgerechtigden in het kader van de WWV, maar tevens uit schoolverlaters, gehuwde vrouwen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten [22]. Vanuit de emancipatiegedachte zijn Vrouw en Werkwinkels in het leven geroepen met een soortgelijke taakstelling als het arbeidsbureau, zij het dat de doelgroep louter uit vrouwen bestaat. Binnen het welzijnswerk richten vele initiatieven zich op werklozen. Daarbij wordt niet alleen aandacht geschonken aan de psycho-sociale gevolgen van werkloosheid, maar worden ook velerlei activiteiten georganiseerd die (her)intreding tot doel hebben. In het kader van het minderhedenbeleid valt een accent op arbeidsvoorzieningsmaatregelen te constateren.

Een gevolg van het hierboven slechts onvolledig geschetste netwerk is dat scheidslijnen tussen de bevoegdheden van (semi-)publieke instellingen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid zijn vervaagd. Dit werkt ondoelmatigheid van het arbeidsmarktbeleid als geheel in de hand. De werkloze doelgroep wordt geconfronteerd met een ondoorzichtige institutionele structuur. In plaats van één of enkele instanties waartoe werklozen zich voorheen konden of moesten wenden, is een onoverzichtelijk en van gemeente tot gemeente verschillend woud van 'loketten' ontstaan. Achter die 'loketten' gaan soms weer verscheidene samenwerkende instellingen schuil. Het mag daarbij niet verbazen dat instellingen - al dan niet gemaskeerd achter een samenwerkingsverband - soms om werklozen concurreren, waarbij niet altijd de belangen van de aangesprokenen centraal staan.

De doelmatigheid van de publieke arbeidsbemiddeling is moeilijk te beoordelen. Als criteria voor de doelmatigheid zijn er, naast de in hoofdstuk 6 van dit rapport reeds bepleite onderzoeken naar de effectiviteit van arbeidsmarktinstrumenten, twee te noemen. Deze hebben betrekking op het netwerk van publieke instellingen die zich bewegen op het terrein van de directe en indirecte arbeidsbemiddeling. Ten eerste de consistentie van de verschillende publieke initiatieven en ten tweede de doorzichtigheid voor 'de consument'. Op grond van de volgende vier voorbeelden kan worden gesteld dat het publieke initiatief op het arbeidsbemiddelingsterrein ten dele inconsistent is, terwijl het voor de doelgroep ook ondoorzichtig is, omdat verschillende instanties nagenoeg dezelfde activiteiten verrichten.

Een voorbeeld van inconsistentie biedt de confrontatie van het werk van arbeidsbureaus met het beleid van veel sociale diensten ter zake van onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden. Met het voorstel van de Wet Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden in de hand wordt gelegitimeerd dat werklozen zich de facto afkeren van de reguliere arbeidsmarkt. Daartegenover staat het arbeidsbureau in dezelfde gemeente dat tal van mogelijkheden (zij het nog onvoldoende) biedt tot om-, her- en bijscholing, waardoor werklozen zich een betere positie op de arbeidsmarkt kunnen verschaffen.

[22] Nadere wijziging van de Wet Werkloosheidsvoorziening; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 20 006, nrs. 1-3.

Een voorbeeld van 'dubbel publiek initiatief' zijn de activiteiten van vele sociale diensten om werklozen te mobiliseren in het kader van gemeentelijke werkgelegenheidsplannen of het Jeugdwerkgarantieplan. Weliswaar wordt daarbij vaak samengewerkt met de plaatselijke arbeidsbureaus, maar dit neemt niet weg dat zo een duplicering van de arbeidsbemiddelingstaak van het arbeidsbureau tot stand komt.

Een ander voorbeeld van 'dubbel publiek initiatief' is het oprichten van een netwerk van Vrouw en Werkwinkels. Het doel van deze werkwinkels is om vrouwen te informeren over mogelijkheden op de arbeidsmarkt, hen te adviseren en ondersteunen bij oriëntatie op scholing en werk, het stimuleren van vakopleiding voor vrouwen, één en ander met speciale aandacht voor (her)intredende vrouwen uit culturele minderheden. Elk arbeidsbureau zal zich in deze taakstelling herkennen, zij het dan met een doelgroep waartoe ook mannen behoren. De ondoelmatigheid die hier wordt gesignaleerd betreft uiteraard niet de speciale aandacht voor de problemen die vrouwen op de arbeidsmarkt ondervinden, maar de daarvoor gekozen oplossing in de vorm van een nieuw gecreëerde instelling. De gewenste speciale aandacht had ook binnen - en niet naast - het arbeidsbureau vorm kunnen krijgen, met alle voordelen van dien (erkenning van het probleem in het gevestigde beleid, uitstraling van initiatieven in een groot apparaat, faciliteiten verbonden aan een groot apparaat).

Een laatste voorbeeld van 'dubbel publiek initiatief' zijn de voorzieningen die gemeentebesturen voor werklozen organiseren in het kader van art. 36 van de Wet Werkloosheidsvoorziening. In hoofdstuk 5 van dit rapport (par. 5.2.2) is reeds opgemerkt dat onder deze vlag arbeidsvoorzieningsbeleid wordt gevoerd en dat gemeenten zich hiermee op het terrein van de arbeidsvoorziening begeven. In het kader van de nieuwe Werkloosheidswet valt een uitbreiding van deze 'dubbele' arbeidsvoorzieningsstructuur te verwachten doordat bedrijfsverenigingen waarschijnlijk voorzieningen kunnen gaan treffen 'tot herstel, behoud of bevordering van de arbeidsgeschiktheid met het oog op de herintreding in het arbeidsproces' (de desbetreffende artikelen in de wet moeten nog nader worden ingevuld.

De genoemde vier voorbeelden, die zich met andere laten aanvullen, wijzen op ondoelmatigheden binnen de publieke sfeer, doordat instellingen elkaar overlappende, soms tegenstrijdige en vaak slechts moeizaam te coördineren initiatieven ontwikkelen met betrekking tot eenzelfde doelgroep. Voor deze doelgroep, de consumenten van het beleid, leidt dit tot onduidelijkheden, zodat zij vaak niet weten waar zij voor wat terecht kunnen.

Er zijn, naast de in de jaren tachtig zo sterk toegenomen werkloosheid, twee factoren aan te wijzen die de achtergrond vormen van de gesignaleerde ondoelmatigheden. Ten eerste is dat de onvrede met het functioneren van het arbeidsbureau, ten tweede het streven naar decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid.

Wat de eerste factor betreft, moet worden opgemerkt dat wanneer gemeenten/sociale diensten zelf arbeidsvoorzieningsprojecten entameren en de bemiddeling van werklozen naar die projecten verzorgen, zij de taak van de arbeidsbureaus dupliceren. Op deze manier wordt het eventuele slechte functioneren van het arbeidsbureau verergerd en niet verholpen. Dezelfde redenering geldt voor arbeidsvoorzieningen die in de toekomst wellicht door bedrijfsverenigingen zullen worden getroffen. De opvatting dat de sociale zekerheidswetgeving mede gericht moet zijn op een zo snel mogelijke herinpassing in het arbeidsproces, kan ook anders worden uitgelegd dan dat sociale diensten en bedrijfsverenigingen zich zelf met arbeidsvoorziening dienen bezig te houden. Deze taak is immers reeds weggelegd voor de arbeidsbureaus. De sociale diensten en bedrijfsverenigingen kunnen zich dan bij hun primaire taak houden: het verstrekken van uitkeringen en het controleren van de rechtmatigheid van de aanspraken op een uitkering. Binnen het publieke domein heeft het arbeidsbureau de

functie van directe en indirecte arbeidsbemiddeling. Wanneer het arbeidsbureau die functie niet waar maakt, dient gezorgd te worden dat het dit wel kan. De enige - ogenschijnlijke - uitzondering op het bovenstaande is te maken voor *directe* arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen. Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet zal dit de directe arbeidsbemiddeling door arbeidsbureaus aanvullen en niet dupliceren. Anders dan bedrijfsverenigingen hebben sociale diensten geen functionele contacten met werkgevers en er is dan ook geen grond voor directe arbeidsbemiddeling door sociale diensten.

In het licht van de decentralisatie zijn gemeentelijke werkgelegenheids- en arbeidsmarktinitiatieven zeer waardevol. Wat de werving van werklozen/werkzoekenden betreft, moeten zij echter uitmonden bij het arbeidsbureau. Dit dient de enige *publieke* instelling te zijn waartoe werkzoekenden zich kunnen richten voor een (her)oriëntatie op hun arbeidsmarktperspectieven. Sociale diensten en bedrijfsverenigingen kunnen in voorkomende gevallen sancties treffen tegen uitkeringsgerechtigden die deze dienstverlening niet benutten, zij dienen zelf evenwel deze taak van het arbeidsbureau niet te dupliceren.

In het kader van het in dit rapport voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid is aan het arbeidsbureau een zeer belangrijke taak toebedacht. Het arbeidsbureau behoort de enige publieke instantie te zijn waartoe werkzoekenden zich kunnen richten voor hetzij directe arbeidsbemiddeling naar vaste of flexibele banen, hetzij bemiddeling naar scholings- en werkervaringsplaatsen. Particulier initiatief kan deze publieke voorziening complementeren, hetgeen in de praktijk neer zal komen op bemiddelingsdiensten voor flexibele banen en/of functies waarvoor het aanbod schaars is. Binnen de publieke sector bestaat evenwel om redenen van doelmatigheid, waaronder ook het streven naar een voor de consumenten overzichtelijke en toegankelijke dienstverlening, geen behoefte aan duplicering van arbeidsbemiddelings- en arbeidsvoorzieningsinitiatieven.

7. SCHOLING

7.1 Inleiding

De huidige omvangrijke werkloosheid is oppervlakkig bezien de resultante van het relatief grote verlies aan arbeidsplaatsen in de eerste helft van de jaren tachtig en de in verhouding tot de groei van de beroepsbevolking achterblijvende creatie van nieuwe werkgelegenheid. De gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in termen van opleiding en werkervaring, ook wel kwalitatieve discrepantie genoemd, speelt evenwel een steeds belangrijke rol. De werkloosheid hangt niet alleen samen met factoren aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, maar ook met de kwaliteiten van de werkende en werkzoekende bevolking. Specifieke vaardigheden en kwalificaties kunnen in een dynamische markteconomie door technologische ontwikkelingen, organisatorische innovaties of concurrentie vanuit het buitenland in economisch opzicht hun waarde verliezen. Het antwoord daarop zal in de meeste gevallen gezocht moeten worden in het verwerven van nieuwe kwalificaties. Bedrijfs- en bedrijfstakopleidingen, evenals scholingsvoorzieningen in het kader van het arbeidsmarktbeleid kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen en doen dat tot op zekere hoogte reeds.

Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt zijn moeilijk aantoonbaar. Het huidige aantal moeilijk vervulbare vacatures, dat op zich zelf nog niet schrikbarend is, is gerelateerd aan de omvang van de werkloosheid een indicatie van voornoemde discrepanties. Voor een belangrijk deel van de moeilijk vervulbare vacatures wordt een hoog en specifiek opleidingsniveau gevraagd. Dit treft men slechts sporadisch aan binnen het werklozenbestand, dat vooral gekenmerkt wordt door een laag opleidingsniveau. In hoofdstuk 4 van dit rapport is gerefereerd aan empirisch onderzoek dat op basis van (U)nemployment-(V)acancy-analyses concludeert dat een substantieel deel van de werkloosheid is veroorzaakt door kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Daar is gesteld dat vanwege de onbetrouwbaarheid van het basismateriaal waarop dit type onderzoek noodzakelijkerwijs is gebaseerd de uitkomsten in absolute termen bezien eveneens onbetrouwbaar zijn. Deze onderzoeken bieden desalniettemin een tweede, zij het ruwe indicatie van het voorkomen van kwalitatieve discrepaties op de arbeidsmarkt. Een derde indicatie ligt besloten in het verschijnsel langdurige werkloosheid. Het feit dat een grote groep werknemers langdurig buiten het arbeidsbestel is komen te staan betekent dat hun kwalificaties tenminste voor een deel in economisch opzicht verouderd zijn.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke bijdrage buitenschoolse opleidingsvoorzieningen kunnen leveren aan het verminderen van de opleidingsdiscrepanties op de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 8 van dit rapport is aandacht besteed aan de factor werkervaring. Een adequaat stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen, dat arbeidsmarktrelevante scholingsmogelijkheden biedt aan werkenden en werkzoekenden, zal het verschijnsel langdurige werkloosheid zowel in curatief als in preventief opzicht kunnen tegengaan.

Allereerst wordt aandacht besteed aan het ontstaan van opleidingsdiscrepanties (par. 7.2). In paragraaf 7.3 wordt de huidige situatie op het gebied van buitenschoolse opleidingsactiviteiten besproken. De kenmerken van een adequaat stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden vermeld in de laatste twee paragrafen (7.4 en 7.5).

7.2 Opleidingsdiscrepanties

Verschillende arbeidsmarkttheorieën bieden verklaringen voor het optreden van opleidingsdiscrepanties [1]. Gelet op de huidige ruime arbeidsmarkt zijn een vijftal factoren relevant.

In de eerste plaats kunnen onder meer als gevolg van technologische vernieuwingen van produktieprocessen binnen sectoren veranderingen optreden in de samenstelling van de vraag naar arbeidskrachten, zowel naar opleidingsrichting als naar opleidingsniveau. Gevolg is vaak een economische veroudering van van de beroepsopleiding. Vooral arbeidskrachten die alleen een bedrijfsspecifieke scholing hebben gevolgd zijn hiervan de dupe. Zij hebben immers slechts geleerd met specifieke apparatuur om te gaan en kunnen niet terugvallen op een brede vakopleiding. Ook arbeidskrachten op vakdeelmarkten kunnen geconfronteerd worden met het verouderen van hun vakscholing; niet alleen door vernieuwingen van produktieprocessen, maar ook door het inkrimpen van de werkgelegenheid in de sectoren waarin men werkt.

Een tweede ontwikkeling die heeft geleid tot opleidingsdiscrepanties is een neerwaarts verdringingsproces. In de huidige situatie van een ruime arbeidsmarkt en een grote toename van het aantal hoger geschoolde arbeidskrachten is de kans op het optreden van verdringingsprocessen ten koste van lager geschoolden groot [2]. Bedrijven kunnen in deze situatie hun selectiecriteria immers gemakkelijk aanscherpen.

Een derde verklaring voor het optreden van opleidingsdiscrepanties is de seksegebondenheid van de studie- en beroepskeuze. De beroepskeuze is niet louter afhankelijk van de verwachte arbeidsmarktperspectieven. Uit onderzoek naar de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen blijkt dat bij hen een sterke gerichtheid bestaat op de verzorgende beroepen [3]. Opleidingsdiscrepanties zullen zich voordoen wanneer er belangrijke verschuivingen optreden in de vraag naar arbeid binnen de verzorgende beroepen dan wel wanneer meer vrouwen betaalde arbeid gaan verrichten. Beide ontwikkelingen tekenen zich op dit moment af.

Een vierde oorzaak van opleidingsdiscrepanties is de geneigdheid van veel bedrijven de voorkeur te geven aan externe werving boven scholing van eigen werknemers via bedrijfsopleidingen. Zeker in perioden van economische neergang zal een onderneming de scholingskosten minder gauw voor eigen rekening willen nemen. Voor een bedrijfstak als geheel kan dit individuele gedrag van ondernemingen uiteindelijk leiden tot opleidingsdiscrepanties. Eén van de oorzaken voor het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures is dan ook de inkrimping en afbouw geweest van de bedrijfsopleidingen.

Meer in het algemeen kunnen opleidingsdiscrepanties hun oorzaak vinden in een gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Daarbij gaat het zowel om de kwantitatieve aansluiting (in hoeverre levert het onderwijs voldoende aantallen mensen met een bepaalde opleidingsrichting en een bepaald opleidingsniveau af), als om de kwalitatieve aansluiting (maakt het onderwijs zijn beroepsvoorbereidende functie voldoende waar). De herhaaldelijk geuite klacht van werkgevers over het gebrek aan voldoende scholing van de schoolverlaters - 'zij kunnen nog geen hamer vasthouden' - legt de oorzaak van de kwalitatieve discrepanties wel heel gemakkelijk bij het reguliere beroepsonderwijs. Vaststaat dat na de Tweede Wereldoorlog de band tussen het onderwijs- en

---

[1] A. de Grip, *Onderwijs en arbeidsmarkt: scholingsdiscrepanties*; Amsterdam, VU-uitgeverij, 1987.

[2] M. Koopmanschap, C. Teulings, 'Verdringing op de arbeidsmarkt'; *Economisch Statistische Berichten*, 24 juni 1987, 72e jaargang nr. 3611, blz. 592.

[3] Sociaal-Economische Raad (SER), *Vrouw en arbeidsmarkt. Een tussenstand*; 's-Gravenhage, 1986.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1987*; 's-Gravenhage, 1987.

arbeidssysteem losser is geworden. Het onderwijs kwam meer in het teken van de algemene vorming te staan. Echter, de druk die werd uitgeoefend om het onderwijs te verbreden en te veralgemeniseren kwam ook voort uit het bedrijfsleven. Met name door de grotere ondernemingen, die veelal over een eigen opleidingscapaciteit beschikten, werd de gedachte verwoord dat leerlingen niet moesten worden opgeleid voor één vak, maar via een bredere basisopleiding in staat moesten worden gesteld flexibel op de arbeidsmarkt te functioneren. De noodzakelijke beroepskwalificatie zou in deze gedachtengang in het bedrijfsleven zelf haar beslag moeten krijgen. Achteraf valt te constateren dat het ontbreken van een sterke traditie van kwalificerende scholing binnen ondernemingen mede van invloed is geweest op de gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en de daaruit voortvloeiende opleidingsdiscrepanties. Anders dan in landen als de Bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland ging in Nederland de depressie gepaard met sterke reductie van opleidingsfaciliteiten in bedrijven.

De hierboven geschetste kenmerken en achtergronden van opleidingsdiscrepanties zijn terug te vinden in de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt. Scholingsveroudering, verdringing en gebrek aan opleidingsplaatsen hebben met name laag opgeleiden, vrouwen en ouderen in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt geplaatst, wat tot uitdrukking komt in een groeiende harde kern van langdurig werklozen. Hierbij doet zich nog het extra probleem voor dat langdurige werkloosheid zelf ook weer leidt tot een proces van dekwalificatie. Langdurig werklozen verliezen de voor veel functies noodzakelijke routine, werkmotivatie en arbeidsdiscipline. Als de economie en de werkgelegenheid aantrekt, zal dit probleem niet vanzelf verdwijnen. Laaggeschoolde langdurig werklozen zullen in vele gevallen eerst weer de nodige werkervaring moeten opdoen alvorens het instrument van scholing kan worden ingezet (zie hfst. 8). De huidige situatie op de arbeidsmarkt wat betreft moeilijk vervulbare vacatures is niet zodanig dat direct van een ernstig probleem kan worden gesproken. Voor een deel is dit verschijnsel onverbrekelijk verbonden met de dynamiek van de economie. De behoeften aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, uitgedrukt in opleidings- en ervaringskwalificaties, kunnen nu eenmaal niet terstond worden vervuld. Wel droeg de afbouw en inkrimping van opleidingsmogelijkheden binnen bedrijven bij tot het ontstaan van moeilijk vervulbare vacatures. In de metaal en bouwnijverheid deed dit verschijnsel zich bijvoorbeeld voor, al speelde daar tevens de onzekerheid mee over arbeidsmarktperspectieven en de relatief sterke teruggang van het aantal leerlingen in het lager beroepsonderwijs. Het optreden van moeilijk vervulbare vacatures op verschillende deelmarkten vormt wel een signaal dat bij het aantrekken van de economie deze problematiek in omvang kan toenemen.

De relatief hoge werkloosheid onder vrouwen heeft voor een belangrijk deel met de opleidings- en beroepskeuze te maken. In veel gevallen is deze onvoldoende toegesneden op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Enerzijds kiezen meisjes vaker dan jongens voor algemeen vormende opleidingen als eindonderwijs en daarbinnen nog voor een beperkt vakkenpakket. Anderzijds volgen zij vaak beroepsonderwijs dat slechts op banen in een beperkt segment van de arbeidsmarkt uitzicht biedt. Op universitair niveau kiezen meisjes en vrouwen doorgaans voor een beperkt aantal studierichtingen met weinig arbeidsmarktperspectieven. Als gevolg van deze eenzijdige opleidings- en beroepskeuze concentreert de vrouwelijke beroepsbevolking zich in een beperkt aantal beroepsklassen. Zo werkte in 1985 71,2 procent van de werkzame vrouwen in 8 van de 99 onderscheiden beroepsklassen. De overige 28,8 procent was werkzaam in de resterende 91 beroepsklassen. In 1985 vormden vrouwen 68,1 procent van het personeelsbestand in deze 8 beroepsklassen. Dat betekent dat hun aandeel in de 91 andere beroepsklassen slechts circa 14 procent bedroeg.

In de afgelopen tien jaar is niet alleen het aandeel van vrouwen, maar ook hun deelnemingspercentage in de 8 in meerderheid door hen bevolkte beroepsklassen met 10 procentpunt gestegen. Dit wordt ten dele verklaard door de in het algemeen toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. De nieuwkomers onder de vrouwen richten zich blijkbaar nog altijd voor een belangrijk deel op de traditioneel vooral door vrouwen uitgeoefende beroepen [4]. Met name de concentratie van vrouwen binnen de verzorgende beroepen maakt hun arbeidsmarktpositie thans kwetsbaar, gezien de bezuinigingen in de kwartaire sector.

Bij de bestrijding van opleidingsdiscrepanties op de arbeidsmarkt staan overheid en sociale partners voor een tweevoudige taak. In de eerste plaats zal in *curatieve* zin een omvangrijke inspanning moeten worden gepleegd om de huidige langdurige werklozen een nieuwe kans te geven op de arbeidsmarkt. Gezien de aard van de opgelopen achterstanden lijkt een traject naar de arbeidsmarkt dat begint met een tijdelijke werkervaringsplaats de beste weg. In hoofdstuk 9 worden hier voorstellen voor uitgewerkt. In de tweede plaats is een beleidsinstrumentarium nodig dat zich richt op het *voorkomen* van opleidingsdiscrepanties. Voordat wordt ingegaan op de eisen die aan zo'n instrumentarium worden gesteld, zal in de volgende paragraaf de huidige situatie op het gebied van buitenschoolse opleidingsactiviteiten worden beschreven.

7.3 Huidige buitenschoolse opleidingsactiviteiten

7.3.1 *Drie hoofdstromen*

Binnen het geheel van de buitenschoolse opleidingsactiviteiten zijn thans drie hoofdstromen te onderscheiden.
In de eerste plaats de (interne) bedrijfsopleidingen en opleidingsfaciliteiten op bedrijfstak- en brancheniveau. Deze richten zich vooral op een verbetering van de beroepsuitoefening van zittende werknemers. Daarnaast spelen de bedrijfsopleidingen een rol bij de voorbereiding op de eerste functie en bij een verandering van functie of beroep. Hoewel er een grote verscheidenheid aan opleidingen bestaat, zijn er ideaal-typisch twee vormen te onderscheiden: een externe, relatief langdurige en meer algemene beroeps- of branchegerichte kwalificering waaraan een algemeen erkend diploma of certificaat is verbonden en een vorm van interne, relatief kortdurende en meer bedrijfsspecifieke of functiespecifieke kwalificering waaraan geen erkende diploma's of certificaten zijn verbonden.
Een tweede hoofdstroom is het leerlingwezen, dat zich vooral toelegt op schoolverlaters die een vakopleiding willen volgen. Kenmerkend voor de opleidingen in het kader van het leerlingwezen is de combinatie van leren en werken (de theorie- en praktijkcomponent). Het zwaartepunt van de opleidingen ligt nadrukkelijk in de praktijk van het beroep. Naast het leerlingwezen leidt ook het kort-mbo op voor een initiële beroepskwalificatie waarvan het eindniveau moet corresponderen met de eerste cyclus van het leerlingwezen. Het kort-mbo valt strikt genomen binnen het reguliere beroepsonderwijs. Het is aan het einde van de jaren zeventig in het leven geroepen om schoolverlaters die zonder enige beroepskwalificatie op de arbeidsmarkt verschenen alsnog in de gelegenheid te stellen zich voor aankomend vakman of vakvrouw te kwalificeren.
De derde hoofdstroom bestaat uit de scholingsactiviteiten van het Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In tegenstelling tot de bedrijfsopleidingen betreft het hier vooral voorzieningen voor werklozen of met werkloosheid bedreigden.

---

[4] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Arbeidskrachtentelling 1975*; 's-Gravenhage, 1978. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1986*; 's-Gravenhage, 1986.

7.3.2 *Bedrijfs- en bedrijfstakopleidingen*

Aan bedrijfsopleidingen wordt thans weer veel belang gehecht als gevolg van veranderde condities op de afzetmarkt en de verspreiding van nieuwe technologieën. Bedrijfsopleidingen vervullen een belangrijke functie als het gaat om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt [5]. Niet alleen zijn zij aanvullend ten opzichte van de meer algemene beroepsgerichte kwalificering, ook vervullen zij als het ware een eerstelijnsfunctie. Commerciële, technologische en organisatorische veranderingen manifesteren zich voor het eerst op bedrijfsniveau, waar dan ook in eerste instantie oplossingen voor kwalificatieproblemen moeten worden gezocht.
De manier waarop door bedrijven met scholing op de veranderde omstandigheden wordt gereageerd, is uiteenlopend. Zo vraagt de eerstelijnsfunctie van bedrijfsopleidingen vooral van de onderneming te voorzien in kwalificaties waarmee elders nog nauwelijks ervaring is opgedaan. De ontwikkeling van de benodigde cursussen is in belangrijke mate een aangelegenheid van de desbetreffende onderneming. De aanvullende functie van bedrijfsopleidingen biedt de onderneming de mogelijkheid een beroep te doen op bestaande interne en externe opleidingsvoorzieningen. De grote ondernemingen (meer dan 300 werknemers) beschikken over het algemeen over interne opleidingsfaciliteiten, maar er wordt ook gebruik gemaakt van externe opleidingsinstituten. De behoefte aan maatwerk zorgt er echter voor dat de interne opleidingsfaciliteiten noodzakelijk blijven.

Een recent onderzoek onder ondernemingen met meer dan 300 werknemers concludeert dat jaarlijks een derde van het totale aantal werknemers één of andere bedrijfsopleiding volgt. Het gaat om ongeveer 700.000 personen. De kosten van bedrijfsopleidingen, inclusief de kosten van de verzuimde arbeidstijd, bedragen ruw geschat circa 3 miljard gulden [6]. Van de onderzochte grote bedrijven voert het overgrote deel een actief opleidingsbeleid. Daarin passen zowel functiegerichte, als bedrijfsgerichte opleidingen. In de eerste categorie staan de managementopleidingen en de opleidingen ter introductie in het bedrijf centraal; in de tweede categorie gaat het vooral om de om-, bij- en nascholing in verband met technologische of commerciële veranderingen. Andere voorkomende opleidingscategorieën zijn vormings- en taalcursussen en in mindere mate opleidingen op het gebied van arbeidsverhoudingen. Opleidingen in de informatica en op andere technische terreinen, commerciële opleidingen, managementcursussen en taalcursussen komen in wisselende combinaties voor in circa 75 tot 80 procent van de op het gebied van scholing actieve ondernemingen. De opleidingsinspanningen van de actieve bedrijven richten zich op een brede kring van werknemers. Oudere werknemers nemen veel minder deel aan bedrijfsopleidingen. In 25 procent van de geïnterviewde bedrijven worden werknemers ouder dan 40 jaar praktisch niet meer opgeleid of bijgeschoold. Ook andere studies bevestigen de relatief geringe aandacht voor de scholing van oudere werknemers. Ook part-time werknemers, personen werkzaam in kleine bedrijven (minder dan 10 werknemers) en werknemers in de lagere uitvoerende en ondersteunende functies, onder wie veel vrouwen, nemen nauwelijks aan bedrijfsopleidingen deel [7]. Voor hen doemt, naast bedreigingen als gevolg van toenemende automatisering en flexibilisering, het gevaar op van een relatieve verslechtering van hun arbeidsmarktpositie zowel binnen, als buiten de onderneming.

---

[5] J. Warmerdam, J. van den Berg, *Opleidingsactiviteiten in arbeidsorganisaties, een onderzoek naar inhoud en achtergronden van opleidingen in bedrijven*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 1987.

[6] N. Suesan, M.W. Tops, G.J. Wijers, *Bedrijfsopleidingen in de lift*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 1986.

[7] F. Maier, *Further Training and Labour Market Policy*; Wissenschaftszentrum Berlin, oktober 1986.

De opleidingssituatie van kleinere ondernemingen verschilt van die van grote. Niet alleen liggen de gevraagde kwalificaties op een ander vlak - ervaren, breed gekwalificeerd en all-round inzetbaar -, ook ontbreken vaak de faciliteiten om intern te kunnen opleiden. Het werven van arbeidskrachten op de externe arbeidsmarkt is, zeker in geval van schaarste, niet altijd mogelijk. Het leveren van opleidingsinspanningen op bedrijfstak- en brancheniveau kan een oplossing bieden. Door de Commissie voor Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven (COB/SER) is onlangs een verkennend onderzoek verricht naar opleidingsactiviteiten van werkgevers- en/of werknemersorganisaties op bedrijfstak- en brancheniveau [8]. Het ging daarbij om zeer uiteenlopende branches. Het ontstaan van branche-opleidingen is volgens dit onderzoek veelal tot een of meer van de volgende factoren terug te voeren: a) vestigingswetgeving in branches met veel zelfstandigen; b) een zeer homogeen produktieproces waarvoor functievereisten exact gedefinieerd kunnen worden; c) een bedrijfstakstructuur met relatief veel bedrijven die meer dan tien werknemers en minder dan driehonderd werknemers hebben.

Branche-opleidingen komen weinig voor in sectoren met een heterogeen samengestelde markt of produktie technologie. Er bestaan daardoor weinig gemeenschappelijke opleidingsbehoeften. Ook sectoren waarin veel grote bedrijven met eigen opleidingsafdelingen voorkomen remmen het ontstaan van branche-opleidingen. In het verkennend onderzoek wordt een schatting gegeven van het aantal deelnemers in 1985: ruim 100.000 personen. In vergelijking met de deelname aan de bedrijfsopleiding ligt de participatiegraad beduidend lager, namelijk 6 procent van de werknemers en zelfstandigen die behoren tot de bedrijven die bij de onderzochte branche-organisaties zijn aangesloten. De kosten bedragen ruw geschat circa 300 miljoen gulden inclusief doorbetaalde lonen. De deelnemers aan de branche-opleidingen zijn voor meer dan de helft uitvoerende en stafmedewerkers, voor ruim een kwart lager en middenmanagement, voor 15 procent potentieel zelfstandigen en voor 5 procent hogere leidinggevenden. De verplichte opleidingen voor zelfstandigen die samenhangen met de vestigingswetgeving beslaan ruim 60 procent van het totale aantal opleidingsuren. De branche-opleidingen zijn voor ruim 75 procent vaktechnisch van aard: ruim 60 procent wordt als technisch gekwalificeerd en 15 procent als financieel-administratief. Ruim 50 procent van de branche-opleidingen wordt afgesloten met een toetsing die kan leiden tot een diploma. Dergelijke diploma's worden vrijwel altijd binnen de bedrijfstak erkend. Behalve door cursusgelden en bedrijfsbijdragen worden de opleidingen ook door overheidssubsidies gefinancierd. De verantwoordelijkheid voor de branche-opleidingen verschilt nogal per branche. In sommige branches is sprake van een paritair samengesteld bestuur. In andere branches valt een deel van de branche-opleidingen onder de werkgeversorganisatie. Er bestaat vaak een nauwe samenwerking met de stichtingen die verantwoordelijkheid dragen voor het leerlingwezen.

7.3.3 *Het leerlingwezen en het kort-mbo*

Naast de bedrijfsopleidingen en branche-opleidingen fungeert ook het leerlingwezen als een belangrijke schakel tussen het reguliere onderwijs en de arbeidsmarkt. De Adviescommissie inzake de Voortgang van het Industriebeleid (Commissie Wagner) heeft in 1982 een belangrijke impuls gegeven aan de verbetering van de positie van het leerlingwezen [9]. Later werd in het kader van het Open Overleg Wagner afgesproken de in-

[8] *Branche-opleidingen in Nederland*; door G.J. Wijers, F.T. Benders-Winkler, G.J. Groothuis e.a., 's-Gravenhage, Commissie voor Ontwikkkelingsproblematiek van bedrijven (COB/SER), 1987.

[9] Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verslag van werkzaamheden 2*; 's-Gravenhage, ministerie van Economische Zaken, januari 1983.

stroom van leerlingen in een aantal jaren te verdubbelen tot 50.000 [10]. Voor 1987 wordt verwacht dat de instroom in het primaire leerlingwezen tot meer dan 50.000 zal kunnen toenemen. De beperkte opnamecapaciteit van het leerlingwezen, zeker gezien de veel grotere potentiële doelgroep (mavo/lbo-schoolverlaters) en de schommelingen waren een groot probleem. De wens van overheid en sociale partners om het leerlingwezen minder conjunctuurgevoelig te maken en de instroommogelijkheid niet alleen af te stemmen op het individuele bedrijfsniveau, maar vooral op het niveau van de bedrijfstak heeft een aantal ontwikkelingen in gang gezet die een belangrijke basis vormt voor het opleidingsbeleid op bedrijfstakniveau [11]. De structurele bijdrage van 230 miljoen gulden die de overheid in het kader van de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ) jaarlijks beschikbaar stelt ter vergroting van het aantal praktijkopleidingsplaatsen blijkt een stimulans te zijn voor de totstandkoming van paritair bestuurde opleidingsfondsen en gezamenlijk onderschreven beleidsplannen.

Veranderingen in de organisatie van het leerlingwezen in enkele sectoren leiden tot nieuwe institutionele verbanden die het niveau van de individuele arbeidsorganisaties overstijgen: leerovereenkomsten worden niet langer afgesloten tussen leerlingen en individuele arbeidsorganisaties, maar tussen de leerling en de nieuwe gecreëerde verbanden. Deze intermediaire verbanden vormen zelfstandige rechtspersonen en beschikken bovendien over een eigen infrastructuur en gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten. Als zodanig spelen zij een rol in het sectorbeleid en zijn relatief autonoom in de verdere vormgeving van het beleid, vooral op regionaal niveau. Voorbeelden van sectoren die hoofdzakelijk volgens dit model werken zijn de metaal- en elektrotechnische industrie met haar paritair samengestelde regionale stichtingen en de bouwnijverheid. In laatstgenoemde sector is er wel sprake van een gezamenlijke betrokkenheid op centraal niveau, maar op het voor de praktijkcomponent meest belangrijke niveau van de regionale samenwerkingsverbanden hebben alleen de werkgevers het voor het zeggen. Recent is de gedachte geopperd om deze intermediaire structuur voor het leerlingwezen tevens te benutten voor de noodzakelijk geachte her-, om- en bijscholing van zittende werknemers. Deze samenwerking is niet alleen uit oogpunt van doelmatigheid van belang, maar ook wordt hierdoor bevorderd dat er een afstemming tot stand kan komen tussen de vakopleiding en de programma's voor her-, om- en bijscholing. Dit draagt bij tot een versterking van de structuur van de buitenschoolse opleidingsactiviteiten.

In andere sectoren is de aandacht vooral gericht op het vergroten van deelname van de individuele bedrijven aan de vakopleiding. Het individuele bedrijf blijft hier de belangrijkste basis van de praktijkopleiding. Via voorlichting, werving, deeltijdtoepassingen, arbeidsovereenkomsten voor de duur van de opleiding en financiële tegemoetkomingen wordt de deelname van zowel leerlingen, als individuele bedrijven gestimuleerd. Cao-afspraken spelen een belangrijke rol bij het tot stand komen van een sectoraal opleidingsbeleid. Vooral de vereveningsbijdragen geven een financiële impuls aan de ontwikkeling en uitbouw van een eigen opleidingsbeleid. In de tweede plaats kunnen afspraken worden gemaakt over rechtspositie en eventuele beloning van leerlingen, alsmede over deeltijdtoepassingen, die een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het aanbod van praktijkopleidingsplaatsen.

---

[10] Het Open Overleg, *Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid*; 's-Gravenhage, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, juni 1984.
Het Open Overleg, *Regeringsstandpunt*; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 614, nrs. 1-2.

[11] B. Hövels, *Arbeidsorganisaties en het leerlingwezen, een onderzoek naar het aanbod van leer-arbeidsplaatsen door arbeidsorganisaties*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 1985.
B. Hövels, H. Verijdt, *Naar een versterking van het leerlingwezen*; 's-Gravenhage, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, februari 1987.

Sommige opleidingssectoren in het kader van het leerlingwezen, zoals de procesindustrie kunnen niet terugvallen op een eigen bedrijfstak en ondervinden bij de invulling van een opleidingsbeleid nadelen van het ontbreken van een eigen cao-traject. Aanzetten om de bestaande barrières te doorbreken worden gezocht in een regionalisering van het opleidingsbeleid dwars door de bedrijfstakken heen.
In het kader van een verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt kan ook de ontwikkeling van een leerlingstelsel die mikt op de instroom van havo-abituriënten en voortijdige schoolverlaters uit het mbo en hbo een belangrijke bijdrage leveren. Havo-abituriënten en uitvallers uit het beroepsonderwijs hebben momenteel een zwakke arbeidsmarktpositie. Kwalificatiemogelijkheden via een passend leerlingstelsel biedt een arbeidsmarktrelevant alternatief. Een bestaand voorbeeld is het leerlingstelsel in de banksector.

Kort-middelbaar beroepsonderwijs

Voor de uitbreiding van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo is naast de initiatieven in het kader van het leerlingwezen in 1979 het kort-middelbaar beroepsonderwijs gestart. Dit type beroepsonderwijs wordt vormgegeven in samenwerkingsverbanden van scholen voor lbo, mbo, bbo en vormingsinstituten. Het kort-mbo begon in 1979 met 17 proefprojecten en ruim 1200 leerlingen. De huidige instroom bedraagt zo'n 15.000 leerlingen. Het eindniveau van de opleiding moet vergelijkbaar zijn met dat van het primair leerlingwezen. In tegenstelling tot het leerlingwezen is het kort-mbo volledig dagonderwijs. De praktijkcomponent bestaat uit binnenschoolse practica en buitenschoolse stages. Bij de start heeft het kort-mbo tot taak gekregen zich met name te richten op de minst gekwalificeerde, veelal voortijdige schoolverlaters van lbo en mavo. Het kort-mbo is dan ook drempelloos in die zin dat alleen de eis gesteld wordt dat men 16 jaar of ouder is, dan wel tenminste tien jaar volledig dagonderwijs heeft gevolgd. Via de zogenaamde orientatie- en schakelprogramma's wordt de opgelopen achterstand weggenomen, waarna de deelnemers in aanmerking komen voor vervolgopleidingen. Uit onderzoek blijkt dat het kort-mbo er wel in slaagt beroepsopleidende programma's aan te bieden die in kwalitatief opzicht aansluiten bij de wensen van de leerlingen. Voorts slaagt zij er beter in dan het leerlingwezen om het aantal uitvallers binnen de perken te houden. De beperkte opleidingscapaciteit van het kort-mbo maakt van de drempelloosheid echter een dode letter. Gediplomeerden maken het grootste deel uit van het leerlingenbestand. De resultaten van het school- en beroepsloopbaanonderzoek geven aanleiding om te veronderstellen dat het kort-mbo haar orientatie- en schakelfunctie naar tevredenheid uitoefent [12].

Een parallel, successief of gemengd model

In de beleidsnotities over het kort-mbo staat de gelijkwaardigheid met het primair leerlingwezen voorop [13]. De Commissie-Wagner geeft in zijn tweede verslag van werkzaamheden de voorkeur aan een versterking van het leerlingwezen en wijst een zelfstandige uitbouw van het kort-mbo af. Het Open Overleg heeft deze voorkeur niet overgenomen. Een kleine meerderheid van de organisaties in het Open Overleg geeft de voorkeur aan het naast elkaar bestaan van twee gelijkwaardige leerwegen. Het regeringsstandpunt naar aanleiding van het Open Overleg acht voorshands de aanwezigheid van het kort-mbo noodzakelijk gezien de omvang van de

[12] *Het school- en beroepsloopbaanonderzoek KMBO-BBO, eindverslag*; door E. van Imhoff, H.A.M. Kuyper, M.M.C.M. Haen e.a., Lisse, Swets en Zeitlinger, 1985.
[13] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Beleidsnotitie van uitbreiding naar invoering van het kort-mbo*; 's-Gravenhage, 1983.

jeugdwerkloosheid en het uitgangspunt dat alle jongeren die dat wensen een beroepsopleiding op ten minste het niveau van het primair leerlingwezen moeten kunnen volgen. Of de relatie tussen beide leerwegen in de vorm van een parallel, een successief of een gemengd model moet worden gegoten, wil de regering laten afhangen van de specifieke situatie in de betrokken bedrijfstakken. Men is wel bereid experimenten met het successieve en het gemengde model mogelijk te maken.

Het successieve model gaat ervan uit dat beide leerwegen elkaar in de tijd op volgen. De opleiding wordt in het volledig dagonderwijs begonnen en in het kader van het leerlingwezen afgerond. In het gemengde model staat de leerweg via het successieve model centraal, maar blijft het mogelijk om in specifieke gevallen gebruik te maken van het kort-mbo of van het leerlingwezen. Recent is aan deze discussie een nieuwe dimensie toegevoegd. In de notitie Sectorvorming en Vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs - de zogenaamde SVM-operatie - opteert de regering voor een sectorgewijze samenvoeging van de volle-tijd opleidingen uit het mbo en kort-mbo [14]. Het beroepsbegeleidend onderwijs (de schoolcomponent van het leerlingwezen) en het deeltijd-kort-mbo zullen niet bij de sectorvorming worden betrokken, al worden onderwijsgemeenschappen met de nieuwe mbo-voorzieningen niet uitgesloten.

De hierboven weergegeven discussie tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs over de vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters uit het lbo en mavo laat zien dat er nog onvoldoende overeenstemming is over de invulling van een gemeenschappelijke aanpak. Uitgaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Om het risico te vermijden van het langs elkaar heen blijven lopen van onderwijs en bedrijfsleven zou hoge prioriteit gegeven moeten worden aan een taakverdeling tussen kort-mbo en leerlingwezen.

7.3.4 *Scholingsvoorzieningen in het kader van het arbeidsmarktbeleid*

Op het gebied van de buitenschoolse opleidingsactiviteiten neemt het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium een bijzondere plaats in. In tegenstelling tot de bedrijfsopleidingen gaat het hier vooral om werklozen of met werkloosheid bedreigden. Hoewel de scholingsinspanning binnen het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium in de afgelopen jaren duidelijk is toegenomen, is het bereik, exclusief de BVJ-regeling, in 1985 circa 45.000 deelnemers. Dit aantal steekt schril af bij de omvang van de werkloosheid. In hoofdstuk 6 zijn de scholingsinstrumenten van Arbeidsvoorziening besproken.

Er is een zekere taakverdeling gegroeid waarbij de door de overheid gefinancierde scholing in het kader van de Arbeidsvoorziening de integratie van werklozen in het arbeidsproces beoogt en het particulier gefinancierde stelsel van bedrijfs- en branche-opleidingen gericht is op werknemers in de bedrijven. Deze taakverdeling heeft echter nadelen. Niet alleen vindt de scholing van werklozen onder ongunstige omstandigheden - men is immers werkloos geworden - plaats, ook ontbreekt doorgaans de inbreng van het bedrijf of een sectororgaan. Als gevolg daarvan zijn de door Arbeidsvoorziening geboden cursussen, doordat zij op afstand van het bedrijfsleven worden ingericht, onvoldoende afgestemd op de gevraagde kwalificaties op de arbeidsmarkt. Ten slotte berust als gevolg van deze taakverdeling de verantwoordelijkheid voor de herintegratie van werklozen wel heel sterk op de schouders van de overheid. Wel proberen de GAB's een deel van de nadelen weg te nemen. In preventieve zin biedt de nieuwe Kaderregeling Scholing onder andere de mogelijkheid financiële stimulansen te verlenen ten behoeve van werknemers voor

[14] Sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19 790, nrs. 1-2.

wie scholing noodzakelijk is om aan het arbeidsproces te kunnen blijven deelnemen. Heel belangrijk kan de tripartisering van de Arbeidsvoorziening worden indien werkgevers en werknemers hun posities daadwerkelijk gaan gebruiken om de door de arbeidsbureaus aan te bieden scholingsmogelijkheden continu af te stemmen op de behoeften van de regionale arbeidsmarkt.

Een aantal scholingsmaatregelen van Arbeidsvoorziening is of was speciaal bestemd voor de scholing van werkloze volwassenen die tot de minder kansrijke groepen gerekend worden. Het gaat in het bijzonder om etnische minderheden, herintredende vrouwen en gehandicapten en in het algemeen om personen met een geringe vooropleiding en een verouderde werkervaring. Overeenkomstig de eerder geformuleerde doelstellingen van het kort-mbo tracht men ook hier via oriëntatie, schakeling en beroepskwalificatie de herintreding op de arbeidsmarkt te bevorderen. Ten behoeve van deze doelgroepen zijn overigens naast Arbeidsvoorziening ook andere instanties actief. Lokale en regionale overheden, andere ministeries en particuliere instellingen hebben talrijke initiatieven ontplooid om kwetsbare groepen onder werklozen op te vangen en via opleiding en scholing tot herintreding te stimuleren. Gegeven deze veelheid van mogelijkheden is de noodzaak gegroeid om tot meer samenhang en onderlinge afstemming te komen. Een aanzet hiertoe biedt Primaire Beroepsgerichte Volwassenen Educatie (PBVE), waarover onlangs een notitie aan de Tweede Kamer is aangeboden [15]. Het gaat hierbij niet om een nieuwe onderwijsinfrastructuur of scholingsvoorziening, maar om voorwaarden waaronder bestaande instellingen die actief zijn op het terrein van scholing in onderlinge samenwerking hun bereik kunnen vergroten. Twee inmiddels ingetrokken arbeidsvoorzieningsmaatregelen, te weten de projecten Beroepskwalificerende Educatie en de Cursussen Jeugdige Werklozen, hebben hierbij een voorloperfunctie gehad [16]. Met de PBVE worden drie doelen nagestreefd:

- het ontwikkelen en uitvoeren van arbeidsrelevante scholing van doelgroepen met een zwakke arbeidspositie;
- het ontwikkelen en uitvoeren van de voor deze scholing benodigde regionale organisatie;
- het realiseren van samenhang in voorzieningen, maatregelen en infrastructuur op het gebied van scholing.

Het belang van deze maatregel is mede gelegen in het feit dat twee van de vier ministeries die actief zijn op het terrein van scholing, zich bereid hebben getoond nauwer te gaan samenwerken. De maatregel zelf bevat een aantal elementen die een goede aanzet kunnen vormen voor de opbouw van een permanent stelsel van scholingsmogelijkheden. In de eerste plaats is voor een regionale ingang gekozen. Het is nadrukkelijk de bedoeling de scholingsvraag van de deelnemers mede af te stemmen op de behoefte van de regionale arbeidsmarkt. Bestaande instellingen als het leerlingwezen, het beroepsonderwijs, de centra voor (administratieve) vakopleiding en de centra voor beroepsoriëntatie en beroepsoefening zullen voor de regio een samenhangend educatief aanbod moeten ontwikkelen. In de tweede plaats opent deze maatregel de mogelijkheid om de kennis en ervaring die aanwezig is bij het reguliere beroepsonderwijs ook te benutten voor specifieke scholingsprogramma's. In de derde plaats beoogt deze regeling de overheidsbemoeienis op landelijk niveau te verminderen. Een streven dat direct aansluit bij de voorgenomen tripartisering van Arbeidsvoorziening.

[15] Basiseducatie volwassenen; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 18 886, nr. 30.
[16] Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Tussentijds evaluatieverslag proefprojecten beroepskwalificeerde educatieve activiteiten*; 's-Gravenhage, februari 1986. Landelijke projectgroep beroepskwalificerende educatie, *Eindrapportage over de periode 1983-1986*; Zeist, oktober 1986.

Tot besluit

De beschrijving van buitenschoolse opleidingsactiviteiten in deze paragraaf laat een intensivering zien van de scholingsinspanning. Onder invloed van de veranderende condities op de afzetmarkt en de verspreiding van nieuwe technologieën is bij bedrijven een permanente behoefte ontstaan aan en aandacht voor de kwalificatie-ontwikkeling van eigen personeel. Via interne bedrijfsopleidingen of branche-opleidingen tracht men aan deze behoefte inhoud te geven. Voor de schoolverlaters (lbo, mavo) die een vakopleiding wensen te volgen, zijn strucurele maatregelen genomen die de opnamecapaciteit hebben vergroot. Binnen het arbeidsvoorzieningeninstumentarium heeft het aspect scholing ten behoeve van werklozen en met werkloosheid bedreigden duidelijk meer prioriteit gekregen. Het hele scholingsveld overziende is er een diversiteit aan voorzieningen ontstaan die ieder een eigen ontwikkeling hebben doorgemaakt en waarop verschillende bestuurlijke regimes van toepassing zijn. Er kan worden gesproken van een nog onvolgroeid stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen dat werknemers, werklozen, herintreedsters en schoolverlaters uiteenlopende scholingsmogelijkheden biedt.

7.4 Kenmerken van een adequaat stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen

Een adequate infrastructuur van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen, waar zowel vakopleidingen, als om-, her- en bijscholing toe gerekend moeten worden, is een voorwaarde om de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Ook met het oog op de toekomst is zo'n infrastructuur van groot belang.

Flexibiliteit

Snelle technologische en economische ontwikkelingen leiden tot een veroudering van de kwalificaties die de beroepsbevolking aan het begin van de actieve periode in het reguliere beroepsonderwijs heeft meegekregen. Deze veroudering, als mede het ontstaan van nieuwe functie-eisen vereist een permanente scholing van de beroepsbevolking. Het belang daarvan wordt nog versterkt door de demografische ontwikkelingen als gevolg waarvan de jaarlijkse aanwas van de beroepsbevolking zal afnemen en dus ook de mogelijkheid om via deze aanwas het kwalificatieniveau in overeenstemming te brengen met veranderde eisen. Daarnaast blijven er onzekerheden bestaan over de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt. Niet alleen bestaat er onduidelijkheid over het tempo en de reikwijdte van de technologische en economische ontwikkelingen, ook de inrichting van de arbeidsorganisatie is onzeker. Weliswaar leggen de technische mogelijkheden binnen een organisatie globaal de te verrichten arbeidstaken vast, maar deze taken kunnen op diverse manieren in deeltaken worden uitgesplitst. Er bestaat dus een organisatorische speelruimte [17]. Dit alles pleit voor een stelsel van scholingsvoorzieningen dat flexibel op toekomstige ontwikkelingen kan inspelen.

Een goede infrastructuur van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen is ook van belang voor de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. Verbetering van deze aansluiting kan bereikt worden door

[17] WRR, *Basisvorming in het onderwijs*; Rapporten aan de Regering nr. 27, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.
P.J. Vos, 'Technologie, arbeid en organisatie'; *Christendemocratische verkenningen*, 4/1987, blz. 129.

een vergroting van de flexibiliteit [18]. Buitenschoolse opleidingsactiviteiten zouden flexibel moeten kunnen inspelen op de veranderende behoeften van het bedrijfsleven. Methoden om te komen tot een betere afstemming enerzijds van de inhoud van het beroepsonderwijs op de kwalificatie-eisen van functies waarvoor men opleidt, anderzijds van de capaciteit van het beroepsonderwijs op de vraag vanuit de arbeidsmarkt schieten op dit moment nog tekort als het gaat om de praktische bruikbaarheid voor een centrale onderwijsplanning. Meer kan worden verwacht van een goede samenwerking tussen beroepsonderwijs en regionaal bedrijfsleven, waarbij de opleidingen worden afgestemd op de regionale behoeften.

Toegankelijkheid

Ieder die in aanmerking wenst te komen voor om-, her- of bijscholing zou daartoe in de gelegenheid gesteld moeten worden. Daarbij moet vermeden worden dat er twee gescheiden circuits blijven bestaan: één gericht op de zittende werknemers en één gericht op werklozen en herintreedsters.

Bestuurlijk-organisatorische coördinatie

Om te komen tot een samenhangend geheel van voorzieningen is een bestuurlijk-organisatorische structuur nodig die een goede coördinatie van de inspanningen mogelijk maakt. Marktbeginselen kunnen soms als coördinatiemechanisme een rol spelen. Op dit moment hebben de betrokken partijen (werkgevers, werknemers, departementen en het onderwijsveld) naast gemeenschappelijke ook duidelijk uiteenlopende belangen en opvattingen met betrekking tot de meest gewenste structuur. Illustratief is in dit verband de discussie over de opleidingsstructuur die schoolverlaters de mogelijkheid moet bieden een beroepskwalificatie te behalen. Niettegenstaande een aantal goede initiatieven bestaat er veel onduidelijkheid over de positie van het kort-mbo, het leerlingwezen en het mbo. Van groot belang voor een goede bestuurlijk-organisatorische coördinatie is de voorgenomen tripartisering van de Arbeidsvoorzieningen.

7.5 Aanbevelingen

De verdere stroomlijning van het stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen kan verlopen via een aantal ingangen. Het betreft achtereenvolgens de scholing op het niveau van de bedrijfstakken, een taakverdeling tussen het kort-mbo en het leerlingwezen, het benutten van de regionale invalshoek in het arbeidsmarktbeleid en de opstelling van het arbeidsbureau als vragende partij op de regionale scholingsmarkt.

7.5.1 *Bedrijfstakgewijze scholing*

De (interne) bedrijfsopleidingen zullen, zeker wanneer het om de eerste-lijnsfunctie gaat, van groot belang blijven. Wel kan scholing op bedrijfstakniveau de werknemers van de aangesloten bedrijven een verruiming bieden van de scholingsmogelijkheden. Hierdoor zou het selectieve beleid van bedrijven zowel ten aanzien van de deelname, als ten aanzien van de inhoud van interne bedrijfsopleidingen, gecompenseerd

[18] J.J. van Hoof, *Aansluiting tussen onderwijs en arbeid: recente ontwikkelingen en uitgangspunten voor beleid*; 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, september 1986.
G. Kraaijvanger, B. van Onna, *Intermediaire voorzieningen - nieuwe ontwikkelingen tussen onderwijs en arbeid*; 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, juli 1986.

kunnen worden. Daarnaast is een bedrijfstakgewijs georganiseerde scholing van groot belang voor bedrijven die zelf niet in staat zijn de noodzakelijke scholing te organiseren. De financiering zou kunnen plaatsvinden vanuit scholingsfondsen die beheerd worden door de cao-partners. De middelen van het fonds zouden in de eerste plaats moeten komen van de werkgevers, gezien het belang dat zij hebben bij geschoolde arbeidskrachten. Maar ook van de werknemers, die door scholing hun arbeidspositie kunnen versterken, zou een bijdrage gevraagd kunnen worden; in het kader van de cao-onderhandelingen zou een deel van de loonruimte hiervoor kunnen worden vrijgemaakt. Een bijdrage van de overheid zou beperkt kunnen blijven tot de startfase en zich kunnen richten op de ontwikkelingskosten van cursussen en directe trainingskosten [19].

De vormgeving van de scholing zal sterk afhangen van de aard van de bedrijfstak. Een integrale aanpak vindt plaats binnen de grafische sector, waarbij het bedrijfstakgewijze opleidingsbeleid niet alleen de initiële vakopleiding omvat, maar ook de her-, om- en bijscholing [20]. In de metaal- en elektrotechnische industrie is gekozen voor de samenstelling van een catalogus van bijscholingscursussen in bedrijven en bekostigde instellingen [21]. De deelnemers ontvangen bij een goed resultaat een certificaat dat naar verwachting op de arbeidsmarkt officieel erkenning zal krijgen. Het is bovendien de bedoeling in de naaste toekomst een aantal certificaten behaald binnen een cluster van cursussen samen te voegen tot een bedrijfstakdiploma. Bedrijven die werknemers de mogelijkheid bieden aan een cursus deel te nemen ontvangen een financiële vergoeding uit het Opleidings- en Ontwikkelingsfonds. Dit fonds wordt paritair bestuurd. Middelen worden onder andere verkregen uit de cao-onderhandelingen. In een aantal bedrijfstakken is een band met het leerlingwezen nadrukkelijk aanwezig. De opleidingsfondsen die inmiddels, mede onder druk van de BVJ, in alle sectoren van het leerlingwezen tot stand zijn gekomen, houden zich niet alleen meer bezig met de versterking van het leerlingwezen, maar ook met de bijscholing van zittende werknemers. Het aanhalen van de band tussen vakopleiding en bijscholing kan zowel schoolverlaters, als zittende werknemers ten goede komen.

7.5.2 *Taakverdeling tussen het kort-mbo en het leerlingwezen*

Om een einde te maken aan de bestaande onduidelijkheid over de vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters en om te vermijden dat onderwijs en bedrijfsleven elk een eigen weg kiezen, is een taakverdeling tussen het kort-mbo en het leerlingwezen van belang [22]. Een taakverdeling tussen beide leerwegen biedt ruimte voor een meer objectieve kijk op de keuze van leerplaatsen. Afhankelijk van de doelstelling (basisopleiding of specialisatie), aard van beroep (machinebankwerker of administratief medewerker), doelgroep en mogelijkheden op school en op de werkplek kan de leerweg worden gekozen die het beste voldoet aan de gestelde vakbekwaamheidseisen.

Een uitbouw van het kort-mbo als alternatieve keuzemogelijkheid naast het leerlingwezen past niet in deze benadering. Een taakverdeling tussen beide leerwegen daarentegen kan ertoe leiden dat het kort-mbo als volwaardige beroepsopleiding door het bedrijfsleven wordt erkend, omdat het de noodzakelijke duidelijkheid schept over de bijdrage die het

[19] Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid, *Wissel tussen kennis en markt*; 's-Gravenhage, april 1987.

[20] R. Kaijzel, *Opleidingsbeleid in de grafische industrie*; 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, november 1985.

[21] Stichting Opleiding en Ontwikkeling voor de Metaal- en Elektrotechnische industrie, *Bijscholing metalektro, deel I en II*; 's-Gravenhage, 1987.

[22] J. Geurts, 'Aankomend vakmanschap via tussenstelsel'; in: *Preadviezen over de relatie algemene basisvorming en beroepsopleiding*; serie werkdocumenten WRR, WB 23, 's-Gravenhage, 1986.

kort-mbo gaat leveren aan de beroepsopleidingsmogelijkheden voor (voortijdige) schoolverlaters. Beide partijen zullen in zo'n situatie gemakkelijker tot overeenstemming komen over de eisen die aan de beroepsopleiding moeten worden gesteld. Dit kan een positieve invloed hebben op het beschikbaar komen van stage- of praktijkleerplaatsen, zodat er niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief een relatie wordt gelegd tussen opleiding en werkgelegenheidsperspectieven.

Onderwijsinstellingen, overheid en bedrijfsleven dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor (voortijdige) schoolverlaters. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot een werkgelegenheidsbeleid dat het mogelijk maakt de combinatie van leren en werken reëel gestalte te geven. Vermeden moet worden dat er een concurrentieslag ontstaat tussen het kort-mbo en het leerlingwezen om de instroom van leerlingen.

Het opbouwen van een goede structuur van werkend leren kan daarnaast van grote betekenis zijn voor de her-, om- en bijscholing van de zittende beroepsbevolking.

7.5.3 *Regionalisering*

De regionale arbeidsmarkt is een belangrijk aangrijpingspunt voor het voeren van een arbeidsmarktbeleid. Een belangrijke institutionele verandering die hierop inspeelt, is de voorgenomen tripartisering en decentralisatie van de Arbeidsvoorziening. Regionale besturen zullen verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de Gewestelijke Arbeidsbureaus. In de nieuwe structuur zal er meer ruimte komen om in de afzonderlijke regio's op de eigen situatie afgestemde regelingen te treffen. De regionale besturen kunnen een centrale plaats innemen in de coördinatie van scholingsvoorzieningen en de afstemming op de regionale behoefte. Een belangrijke voorwaarde is de opbouw van een goede informatievoorziening over de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Op landelijk niveau kan het toekomstig Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening deze informatievoorziening opzetten. De tripartite verantwoordelijkheid voor de toepassing van het scholingsinstrumentarium van de Gewestelijke Arbeidsbureaus houdt de belofte in van een doorbreking van de gegroeide taakverdeling op het gebied van scholing van werknemers en werklozen. De toegankelijkheid van de verschillende scholingsvoorzieningen kan zo worden vergroot.

7.5.4 *Het arbeidsbureau op de regionale scholingsmarkt*

Het arbeidsbureau zal in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid zijn inspanningen moeten vergroten om werkzoekenden te bemiddelen naar scholingsplaatsen. Dit vereist een goed overzicht van de bestaande scholingsmogelijkheden in een regio, een intensieve bemiddeling van werkzoekenden naar scholingsplaatsen en een verruiming van scholingsmogelijkheden ten behoeve van werkzoekenden.

Scholingsmogelijkheden voor werkzoekenden zijn er onder meer in de vorm van de eigen scholingsvoorzieningen van het arbeidsbureau (C(A)VV's), cursussen in het kader van de volwasseneneducatie (waaronder schakel- en oriëntatiecursussen, particuliere opleidinsinstituten en soms bedrijfs- en bedrijfstakopleidingen). Bij het in kaart brengen van de scholingsvoorzieningen die er in een regio zijn, is in het bijzonder aandacht vereist voor de arbeidsmarktperspectieven die een bepaalde opleiding of cursus biedt. Dit vraagt in een aantal gevallen om regelmatig evaluatie-onderzoek. Voor de scholing voor minder kansrijke groepen is de PBVE-maatregel van belang. Deze maatregel draagt bij aan de overzichtelijkheid en coördinatie van de primaire beroepsgerichte volwasseneneducatie.

In het hoofdstuk over arbeidsbemiddeling is reeds uitvoerig aandacht

besteed aan de rol van het arbeidsbureau als de instantie waar werkzoekenden terecht moeten kunnen om zich te heroriënteren op hun arbeidsmarktperspectieven. Scholing zal voor velen het middel zijn om hun arbeidspositie te versterken. Voor de minder kansrijke groepen kunnen onder meer oriëntatie- en schakelcursussen in een aantal gevallen een goede start bieden.

Doordat het arbeidsbureau op basis van de Kaderregeling Scholing de kosten voor de deelnemers geheel of gedeeltelijk kan vergoeden heeft het in beginsel een sterke positie aan de vraagzijde van de (regionale) scholingsmarkt. Het arbeidsbureau zal daarvan gebruik moeten maken om bepaalde bedrijfs- en bedrijfstakopleidingen toegankelijk te maken voor werkzoekenden, uiteraard voor zover dat tot een verbetering van arbeidsmarktperspectieven leidt. Bij de vergroting van scholingsmogelijkheden in bedrijven of in het kader van bedrijfstakopleidingen voor werklozen speelt niet alleen de subsidiemogelijkheid een rol. Ook in het kader van cao-onderhandelingen kunnen daarover afspraken worden gemaakt, zoals dit in het verleden het geval was met de jeugdwerkplannen.

Voor het goed functioneren van de regionale scholingsmarkt is het van belang dat het arbeidsbureau vrijheid heeft in de keuze van te subsidiëren scholingsvoorzieningen voor werklozen, herintreedsters en werknemers die met werkloosheid worden bedreigd. Wanneer vervolgens de verschillende scholingsvoorzieningen regelmatig op hun relevantie voor de arbeidsmarkt worden onderzocht, biedt die vrijheid waarborgen voor de noodzakelijke flexibiliteit. De arbeidsbureaus zullen werkzoekenden immers voor die scholingsvoorzieningen in aanmerking moeten brengen die goede arbeidsmarktperspectieven bieden. In deze filosofie past ook de voorgenomen verzelfstandiging van de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding. Het arbeidsbureau komt daardoor geheel in de positie van vragende partij op de regionale scholingsmarkt. De aanbieders op de scholingsmarkt zullen tegelijkertijd voortdurend uitgelokt worden hun activiteiten aan te passen aan de situatie op de regionale arbeidsmarkt.

8. WERKERVARINGSPLAATSEN

8.1 Inleiding

Het ontbreken van werkervaring vormt, veelal naast scholingstekorten of weinig gevraagde vooropleidingen, een groot obstakel voor langdurig werklozen en herintredende vrouwen om tot het reguliere arbeidsbestel toe te treden. Bij een ruime arbeidsmarkt vormen deze kwalificatietekorten voor de betrokkenen dikwijls een schier onoverkomelijk en zichzelf versterkend probleem. Bij de meeste sollicitaties is relevante werkervaring, wat in de praktijk tevens recente werkervaring betekent, een belangrijk criterium. Kan een sollicitant niet op voldoende relevante/recente werkervaring bogen, dan genieten kandidaten die dat wel kunnen de voorkeur. Gevolg is dat achterstanden niet worden ingelopen en eens opgedane werkervaring nog meer veroudert.

Een arbeidsmarktbeleid dat zowel in curatieve, als in preventieve zin ernst wil maken met de bestrijding van werkloosheid zal het aanbieden van mogelijkheden tot het opdoen van voor de arbeidsmarkt relevante werkervaring als middel niet kunnen missen. Zulke werkervaringsplaatsen kunnen verschillende vormen aannemen. Het kan gaan om speciaal gecreëerde plaatsen, zoals bijvoorbeeld in het kader van het Jeugdwerkgarantieplan, maar ook om gesubsidieerde plaatsen, zoals in het kader van de Wet Vermeend/Moor worden ingesteld. In beide gevallen ontvangen de deelnemers een loon. Kenmerkend voor een werkervaringsplaats is het aspect 'leren door doen', waarbij het leren een uitdrukkelijke component van de ervaringsplaats kan zijn, maar ook een meer impliciete component in de zin dat de deelnemers mogelijkheden krijgen zich te oefenen in vaardigheden die voor bepaalde beroepen of functies noodzakelijk zijn of worden geacht. In veel gevallen biedt zo'n plaats betrokkenen een kans de werkgever te bewijzen dat langdurig werklozen ten onrechte worden gestigmatiseerd.

In curatief opzicht kunnen werkervaringsplaatsen een deel van de oplossing zijn voor het probleem dat een grote groep werknemers als gevolg van de langdurige recessie lange tijd buiten het reguliere arbeidsbestel is komen te staan. Een deel van deze groep zal, zelfs indien er ruimte op de arbeidsmarkt ontstaat, niet terstond en zonder meer een produktieve arbeidsprestatie kunnen leveren. Een werkervaringsplaats kan dan een belangrijke brugfunctie vervullen. In preventief opzicht kunnen werkervaringsplaatsen ertoe bijdragen dat het arbeidsaanbod beter georiënteerd is op de arbeidsmarkt. In dit opzicht is het eveneens van belang dat een betere vervulling van vacatures tot een verruiming van werkgelegenheid kan leiden.

Werkervaringsplaatsen vormen op verschillende manieren en voor verschillende groepen een mogelijkheid om (opnieuw) tot het arbeidsbestel toe te treden. Voor een deel van het al dan niet geregistreerde werklozenbestand is scholing niet, of niet in eerste instantie, het middel om de arbeidsmarktkwalificatie te verbeteren. Veel voortijdige schoolverlaters en werkloze ouderen voelen weinig voor scholingsmogelijkheden, indien daaraan geen aanwijsbaar perspectief op een baan is verbonden. Daar komt bij dat voor sommigen scholing geen passend middel is. Kwalificatie in de vorm van het betaald 'leren door doen', waarbij niet slechts cognitieve en instrumentele vaardigheden worden opgedaan, maar ook ge- of herwenning plaatsvindt aan het ritme van een reguliere arbeidsplaats, vormt in zulke gevallen een geschikte opstap naar de arbeidsmarkt. Een werkervaringsplaats of een daarop aansluitende baan kan sommigen in een later stadium stimuleren zich door scholing alsnog

nadere kwalificaties te verwerven. Een werkervaringsplaats is dan niet meer dan een fase in het proces van kwalificatie voor of heroriëntatie op de arbeidsmarkt.

Werkervaringsplaatsen zijn te beschouwen als een alternatief voor het aanvullende (additionele) werkgelegenheidsbeleid zoals dat in Nederland vooral in de jaren dertig, vijftig en zeventig is gevoerd. Zij vormen een erkenning van het feit dat aanvullende werkgelegenheid slechts een antwoord kan bieden op conjuncturele werkloosheid. In geval van structurele werkloosheid krijgt de in het kader van werkgelegenheidsprogramma's geschapen 'extra' werkgelegenheid al spoedig een structureel karakter. Voorbeelden zijn de werkgelegenheidsprogramma's in de bouw gedurende de jaren zeventig, waarmee feitelijk van overheidswege overcapaciteit in stand werd gehouden, en de substitutie van reguliere arbeidsplaatsen in de kwartaire sector door additionele arbeidsplaatsen. Men gaat op de produktie of dienstverlening die op basis van additionele arbeidsplaatsen wordt geleverd rekenen, zodat de legitimering, financiering en uitvoering ervan ook op die basis beoordeeld zouden moeten worden. Wanneer aanvullende werkgelegenheid niet aan een betrekkelijk korte termijn is gebonden, mist het bijvoeglijk naamwoord elke betekenis.

Werkervaringsplaatsen vormen voorts een erkenning van het inzicht dat werkloosheid niet slechts een gevolg is van een tekort aan arbeidsplaatsen, maar ook te maken heeft met de inzetbaarheid van het arbeidsaanbod, gegeven een bepaalde stand van technologische en economische ontwikkeling. Werkervaringsplaatsen hebben met buitenschoolse onderwijsvoorzieningen gemeen dat zij een middel zijn tot het verwerven van arbeidsmarktkwalificaties. Evenals het buitenschoolse onderwijs vormen zij een schakel tussen het (binnenschoolse) onderwijs en het (reguliere) arbeidsbestel. De voorstellen in dit hoofdstuk borduren voort op ervaringen met reeds langer bestaande kwalificatievormen, zoals het leerlingwezen en de stages. Daarnaast is aansluiting gezocht bij recentere vormen, zoals het Jeugdwerkgarantieplan in de kwartaire sector en loonkostensubsidies op grond van de Wet Vermeend/Moor. Werkervaringsplaatsen beogen de mogelijkheden te verruimen om betaald werkervaring op te doen in de kwartaire en in de marktsector.

Werkervaringsplaatsen hebben primair tot doel de geschiktheid voor de arbeidsmarkt van langdurig werklozen en herintreedsters te verbeteren. Daarmee wordt beoogd de aanbodzijde van de arbeidsmarkt aan te passen aan de eisen die technologische ontwikkelingen en de internationale concurrentie stellen. Deze eisen zullen op den duur leiden tot een vermindering van de vraag naar ongeschoolde en betrekkelijk eenvoudige arbeid in die deelsectoren waar de arbeid sterk door bovengenoemde factoren wordt beïnvloed. In andere sectoren, zoals delen van de dienstensector, zal door het ontbreken van internationale concurrentie en/of technologische rationalisaties meer ruimte zijn voor on- of laaggeschoolde arbeid. Deze ruimte is overigens mede afhankelijk van de arbeidskosten. Op deze plaats wordt voorbijgegaan aan mogelijkheden voor een generieke verlaging van arbeidskosten (zie daarvoor hfdst. 2), evenals aan de problematiek van de geringe afstand tussen de hoogte van sociale uitkeringen en de netto-lonen voor laag gekwalificeerde arbeid (zie daarvoor hfdst. 9). Hier zij slechts benadrukt dat, wil Nederland zijn positie onder de welvarendste landen ter wereld niet prijsgeven, de noodzaak zich opdringt van een arbeidsmarktbeleid dat door middel van scholing en werkervaringsplaatsen het arbeidsaanbod beoogt aan te passen aan de eisen die de markt stelt. Daarnaast zal, gegeven een omvangrijke werkloosheid onder met name laaggeschoolden, getracht moet worden de ruimte die er is voor weinig geschoolde arbeid zo goed mogelijk te benutten, met name ten behoeve van degenen die om wat voor reden dan ook niet genegen of in staat zijn zich door scholingsprogramma's nader te kwalificeren. Werkervaringsplaatsen zijn onder meer voor deze groep van groot belang.

Het instellen van werkervaringsplaatsen in de kwartaire en de marktsector zal niet eenvoudig zijn, mede gelet op de ervaringen tot nu toe met het Jeugdwerkgarantieplan. Tegelijkertijd zal het een belangrijke proeve kunnen zijn voor de effectiviteit van een tripartite arbeidsmarktbeleid. Voorafgaand aan de aanbevelingen voor de vormgeving en financiering in paragraaf 8.3 en de integratie van bestaande regelingen in paragraaf 8.4 wordt in paragraaf 8.2 het voorstel om te komen tot werkervaringsplaatsen uitgewerkt en vergeleken met het bestaande beleid.

8.2 Bestaand beleid en kenmerken van werkervaringsplaatsen

Het arbeidsmarktbeleid heeft in de jaren tachtig voor wat betreft de onderdelen werkgelegenheidsverruiming (gesubsidieerde arbeidsplaatsen) en plaatsingsbevordering (loonkostensubsidies) inhoudelijk belangrijke veranderingen ondergaan. Het verschaffen van mogelijkheden tot het opdoen of behoud van werkervaring is, afgaande op de vormgeving van de verschillende instrumenten, tenminste even belangrijk geworden als de daarmee te genereren werkgelegenheid. Verder wordt voor het creëren van extra werkgelegenheid een sterker beroep gedaan op decentrale instanties. Dat geldt overigens ook voor het arbeidsmarktbeleid gevoerd door werkgevers- en werknemersorganisaties, zoals in geval van de arbeidstijdverkorting die uit het Centraal Accoord van november 1982 voortvloeide, en met betrekking tot de Jeugdwerkplannen ingevolge het Stichtingsaccoord van 13 juli 1984. Daarnaast valt voor de financiering een toenemend beroep op de sociale fondsen te constateren. Het bereik van de verschillende instrumenten is in relatie tot de omvang van de werkloosheid vooralsnog gering.

Nadat omstreeks 1979 de omvang van zowel de werkgelegenheidsverruiming, als de plaatsingsbevordering sterk was gereduceerd, werden enkele jaren later, onder druk van de sterk toegenomen en hardnekkig voortdurende werkloosheid, weer nieuwe initiatieven ontplooid waarin de voornoemde veranderingen zichtbaar zijn. De terugploegexperimenten beogen werkloze bouwvakarbeiders hun werkervaring en arbeidsoriëntatie te laten behouden, terwijl het Jeugdwerkgarantieplan jongeren mogelijkheden wil bieden om tegen betaling werkervaring op te doen in de kwartaire sector. Daarnaast zijn er verschillende andere regelingen (Wet Vermeend/Moor, de Maatregel Langdurig Werklozen, de Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing, de Jeugdontplooiingsbanen) die beogen langdurig werklozen en jongeren in staat te stellen reguliere werkervaring op te doen in de marktsector. Anders dan in de jaren zeventig zijn de subsidies niet meer exclusief gekoppeld aan een vaste arbeidsovereenkomst. Ook tijdelijk werk komt voor subsidie in aanmerking. Arbeidsvoorzieningsbeleid kan de doelgroepen in veel gevallen niet aan permanent werk helpen, maar kan daarentegen wel een opstap bieden.

De belangrijkste tekortkoming van de huidige werkgelegenheidsverruimende en plaatsingsbevorderende maatregelen is gelegen in het geringe bereik vergeleken met de omvang van de werkloosheid. Als oorzaken kunnen worden aangewezen:

- het ontbreken van een consistente en consequent doorgevoerde visie op de doelstellingen, mogelijkheden en inrichting van het arbeidsmarktbeleid;
- te strikte en te uitvoerige regelgeving;
- belangrijke onderdelen van het instrumentarium verkeren nog in de opbouwfase (Jeugdwerkgarantieplan, Wet Vermeend/Moor);
- een te selectieve oriëntatie van de werkgelegenheidsverruimende maatregelen op de kwartaire sector en de bouw.

Het grote struikelblok voor banenplannen in de marktsector vormt de eis van additionaliteit. De arbeid die op een werkervaringsplaats wordt verricht zal, zeker in de marktsector, veelal niet additioneel zijn. Dat is ook niet de bedoeling van een werkervaringsplaats. Het gaat immers om

de kwalificatie voor werk dat arbeidsmarktperspectieven biedt. Bij werkervaringsplaatsen gaat het niet zozeer om extra werkgelegenheid, als wel om extra mogelijkheden tot arbeidsmarktparticipatie voor langdurig werklozen en herintreedsters. Hoewel dat lang niet altijd het geval hoeft te zijn, kan worden aangenomen dat de doelgroepen - langdurig werklozen en herintreedsters - een minder produktieve arbeidsprestatie zullen leveren dan reguliere werknemers. In ieder geval zal door het introduceren van werkervaringsplaatsen voor een gelijke produktieve bijdrage per saldo een groter aantal personen worden ingeschakeld. Het verdringingseffect wordt op die manier meer dan evenredig gecompenseerd door grotere participatiemogelijkheden, met als uiteindelijk resultaat een beter voor de arbeidsmarkt gekwalificeerd arbeidsaanbod.

De opbouw van een stelsel van werkervaringsplaatsen als een schakel tussen onderwijs en arbeidsbestel kan de nadelen die verbonden zijn aan additionele werkgelegenheid/banenplannen minimaliseren en de voordelen daarvan maximaliseren.

De belangrijkste nadelen verbonden aan additionele werkgelegenheid/banenplannen, zijn:
- gering bereik in de marktsector;
- onvoldoende arbeidsmarktperspectieven voor de deelnemers;
- verdringingseffecten (vanwege de afbakening van het criterium additionaliteit);
- windfall-effecten (een deel van de deelnemers zou ook zonder beleid aan de slag komen);
- budgetvervalsing (in de kwartaire sector);
- hoge kosten (bijvoorbeeld bij de terugploegprojecten in de bouw).

De belangrijkste voordelen zijn:
- de output (produkt of dienst) kan maatschappelijk relevant worden geacht;
- het stigma en de ontmoedigende werking van werkloosheid wordt weggenomen;
- behoud/opbouw van arbeidsoriëntatie en werkervaring;
- betere selectiemogelijkheden voor werkgevers.

Uit de bovengenoemde voor- en nadelen van additionele werkgelegenheid/banenplannen kunnen de volgende kenmerken van werkervaringsplaatsen als onderdeel van een activerend arbeidsmarktbeleid worden afgeleid.

1. Werkervaringsplaatsen dienen niet alleen in de kwartaire sector, maar vooral in de marktsector te worden gevonden. De werkgelegenheidsgroei moet, zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport is beschreven, voor een belangrijk deel in de marktsector tot stand komen. Kwalificatie van langdurig werklozen en herintreedsters met behulp van een werkervaringsplaats dient daarom ook op de marktsector gericht te zijn, evenals op die delen van de kwartaire sector die niet met teruggang worden bedreigd. Het opdoen van werkervaring in juist deze sectoren biedt waarborgen voor de arbeidsmarktrelevantie van de kwalificatie.
2. Bij werkervaringsplaatsen gaat het om reguliere arbeid. Van additionaliteit in de zin van boventalligheid kan geen sprake zijn. De afbakening van dit begrip en de selectie van additionele arbeidsplaatsen levert in de praktijk te veel problemen op. Voor de bezetting van een werkervaringsplaats komen twee criteria in aanmerking: a. de duur van de werkloosheid of van de periode dat men niet in het arbeidsbestel heeft geparticipeerd. Op basis van dit criterium wordt doorstroming gewaarborgd.

   Aangezien op werkervaringsplaatsen reguliere werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, zijn er geen hoge kosten aan verbonden, zoals bijvoorbeeld aan de terugploegexperimenten in de bouw. De maatschappelijke relevantie van een werkervaringsplaats ligt niet zo zeer in het arbeidsprodukt, als wel in de verbeterde kwalificatie van de deelnemer of deelneemster.

3. Ter stimulering en motivering van de deelnemers dient de beloning tenminste overeenkomstig het minimumuurloon of de geldende cao-condities te zijn.
4. Het takenpakket van deelnemers aan een werkervaringsplaats dient hun arbeidsmarktperspectieven te verruimen. Zo mogelijk worden ook scholingsfaciliteiten aangeboden. Indien nodig neemt het arbeidsbureau, ruim voor de beëindiging van de werkzaamheden, het initiatief tot verdere arbeidsbemiddeling.

Het in dit rapport voorgestelde activerend arbeidsmarktbeleid behelst in de kern enerzijds het op velerlei wijzen bevorderen van de arbeidsmobiliteit, anderzijds het institutionaliseren van een andere omgang met het verschijnsel werkloosheid. Vergroting van de arbeidsmobiliteit, zowel in functioneel, sectoraal, geografisch als contractueel opzicht, biedt meer ruimte op de arbeidsmarkt voor langdurig werklozen en herintredende vrouwen en draagt bij tot de preventie van moeilijk vervulbare vacatures. Een andere omgang met werkloosheid wil zeggen dat de werkloosheid voor de betrokkenen nadrukkelijk een periode van heroriëntatie op hun arbeidsmarktpositie moet worden. Bij het ontbreken van uitzicht op werk moet deelname aan scholing en/of een werkervaringsplaats een vanzelfsprekende ingang worden tot het verwerven van arbeidsmarktrelevante kwalificaties.

Werkervaringsplaatsen zijn in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid vooral onmisbaar voor die groepen waarvoor scholing geen of vooralsnog geen perspectief kan bieden. Het opdoen van werkervaring is dan een alternatief kwalificatietraject. Het is duidelijk dat in het kader van een arbeidsmarktbeleid dat op den duur alle werklozen en herintreedsters mogelijkheden wil bieden tot een (her)oriëntatie op de arbeidsmarkt het middel werkervaringsplaatsen niet beperkt kan zijn tot enkele sectoren van de economie. Deze plaatsen zullen toegang moeten bieden tot alle sectoren waar een beroep gedaan wordt op de externe arbeidsmarkt. Dat zijn niet alleen groeisectoren, maar ook sectoren die ter compensatie van de uitstroom van personeel een aanzienlijke mate van instroom kennen.

Het middel werkervaringsplaatsen biedt een aantal voordelen ten opzichte van het additionele werkgelegenheidsbeleid zoals dat in het verleden is gevoerd en thans nog in afgeslankte vorm voortbestaat. Het centraal stellen van het element werkervaring wijst op de noodzaak om langdurig werklozen en herintreedsters kwalificatiemogelijkheden te verschaffen. Dat heeft als consequentie dat de deelnemers van meet af aan (moeten) weten dat de plaats slechts beperkte tijd voor hen open staat en dat na verloop van tijd een volgende, meer reguliere baan gezocht zal moeten worden.

8.3 Vormgeving en financiering

Het doel van een stelsel van werkervaringsplaatsen is langdurig werklozen en herintreedsters in staat te stellen arbeidsmarktrelevante werkervaring op te doen. In het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid heeft zo'n stelsel zowel een curatieve, als een preventieve functie. In curatief opzicht biedt het een toegang tot het arbeidsbestel voor degenen die er langdurig buiten hebben gestaan. In preventief opzicht is het een vangnet dat voorkomt dat werklozen hun oriëntatie op de arbeidsmarkt verliezen. Ook anderszins kan een stelsel van werkervaringsplaatsen, waarbij de arbeidsbureaus een actieve bemiddelingsrol vervullen, een belangrijke preventieve functie hebben. Zoals blijkt uit de eerste ervaringen met de uitvoering van de Wet Vermeend/Moor bieden nogal wat ingeschrevenen bij het arbeidsbureau zich niet serieus aan. Een actieve bemiddeling, mogelijk gemaakt door concrete arbeidsmogelijkheden, kan op deze wijze bijdragen aan een beter zicht op het aantal werkzoekenden.

Werkervaringsplaatsen zijn *geoormerkte* arbeidsplaatsen. Een arbeidsorganisatie die deelneemt aan het stelsel van werkervaringsplaatsen creëert een of meer arbeidsplaatsen voor langdurig werklozen of herintreedsters. Na het verstrijken van de termijn of ingeval van tussentijdse beëindiging worden nieuwe kandidaten geworven. Het arbeidsbureau heeft een belangrijk aandeel in de werving. Een alternatief voor het beschikbaar stellen van geoormerkte plaatsen is het lenen van werknemers uit een arbeidspool die tot doel heeft werklozen en herintreedsters arbeidsmogelijkheden te verschaffen.

Het tot stand komen van een stelsel van werkervaringsplaatsen is onmogelijk zonder de medewerking van werkgevers- en werknemersorganisaties en werkgevers in zowel de marktsector, als de kwartaire sector. De opbouw van zo'n stelsel zal allereerst moeten berusten op een tripartite overeen te komen *inspanningsverplichting*. Uiteraard kan de regering het initiatief nemen tot het voeren van het daartoe vereiste overleg en voorstellen ter tafel leggen.

Kenmerkend voor werkervaringsplaatsen is dat geen voorwaarden worden gesteld aan de aard van de te verrichten werkzaamheden, maar alleen aan de selectie van deelnemers: uitsluitend werklozen of herintreedsters kunnen deze plaatsen bezetten gedurende een nader af te spreken periode (bijvoorbeeld één jaar). De uitvoering geschiedt volledig *decentraal*. Het zijn de arbeidsorganisaties die de werkervaringsplaatsen tot stand brengen en de verantwoordelijkheid dragen voor de taakomschrijving van deze plaatsen, evenals voor de werving en tewerkstelling van de doelgroep.

Het is van belang dat arbeidsorganisaties zich bij het bezetten van werkervaringsplaatsen kunnen richten op de regionale werkloosheidssituatie. In de praktijk zal dat vooral resulteren in werkervaringsplaatsen voor laaggeschoolden. Wel zal centraal de afbakening van de doelgroep moeten worden overeengekomen. Gedacht kan worden aan al die personen die langer dan één jaar werkloos zijn, zonder in die periode deel te hebben genomen aan scholingsvoorzieningen. Voorts komt ook de groep van (voortijdige) schoolverlaters en herintredende vrouwen in aanmerking.

De collectieve arbeidsovereenkomst vormt het intermediair tussen de centraal overeen te komen inspanningsverplichting en de medewerking van arbeidsorganisaties. De centrale overeenkomst kan in cao's worden geconcretiseerd in afspraken over onder meer:

- het aantal in te stellen werkervaringsplaatsen (bijv. één procent van het aantal werknemers in een arbeidsorganisatie);
- de termijn waarbinnen een en ander zal gebeuren en de wijze waarop het normale personeelsverloop daarbij wordt benut;
- uitzonderingsbepalingen (bijv. voor kleine bedrijven of instellingen);
- de beloning (bijv. cao-condities);
- alternatieven (bijv. deelneming aan een arbeidspool van werklozen en herintreedsters).

In een cao kunnen ook afspraken worden gemaakt over alternatieven (bijv. een afkoopregeling) in geval een arbeidsorganisatie niet tot het instellen van werkervaringsplaatsen overgaat. Wordt gekozen voor een afkoopregeling, dan kunnen de opbrengsten vervolgens worden bestemd voor arbeidsmarktfondsen die ter beschikking staan van de op te richten tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze middelen kunnen worden geoormerkt, bijvoorbeeld voor een sectoraal scholingsfonds of de oprichting van een arbeidspool. Van belang is in ieder geval dat de overeen te komen alternatieven, zoals een afkoopregeling, voor het niet instellen van werkervaringsplaatsen zodanig zijn, dat de kosten die voor werkgevers verbonden zijn aan een werkervaringsplaats zo goed mogelijk overeenkomen met die van het alternatief.

De vakbeweging kan een functie vervullen bij de controle op de naleving van de cao-afspraken. Het entameren van een stelsel van werkervaringsplaatsen volgens het drietrapsmodel van een centrale inspannings-

verplichting, vormgeving per cao en uitvoering door arbeidsorganisaties, daarbij geholpen door de arbeidsbureaus, kan zo een belangrijke proeve worden van de effectiviteit van een tripartite arbeidsmarktbeleid.

Het instellen van werkervaringsplaatsen brengt voor een arbeidsorganisatie kosten met zich mee. Te denken valt aan kosten van werving en begeleiding en verminderde opbrengsten vanwege de naar verwachting geringere produktiviteit van deelnemers in vergelijking met reguliere werknemers. Daartegenover staat dat ook de huidige situatie van hoge en langdurige werkloosheid haar prijs heeft: hoge sociale premies en teruggang van de kwaliteit van het arbeidsaanbod. De in dit rapport voorgestelde transformatie van een passief in een activerend arbeidsmarktbeleid gaat ervan uit dat werkervaringsplaatsen, evenals de voorstellen op het terrein van arbeidsbemiddeling, buitenschools onderwijs en flexibilisering van de arbeidsmarkt, de participatiemogelijkheden zullen verruimen doordat enerzijds het arbeidsaanbod beter wordt benut en anderzijds een beter gekwalificeerd arbeidsaanbod (in termen van scholing en werkervaring) een groeibevorderende factor vormt.

Wat betreft de financiering van werkervaringsplaatsen kan worden aangesloten bij de systematiek van de Wet Vermeend/Moor, volgens welke vrijstelling plaatsvindt van de werkgeverspremies AAW, AKW, AWBZ, ZFW en NWW. De arbeidskosten verbonden aan werkervaringsplaatsen kunnen zo met 19 procent omlaag. Deze systematiek is uitvoeringstechnisch aantrekkelijk. De werkgever heeft boter bij de vis, terwijl de fiscus en de bedrijfsvereniging slechts een door het arbeidsbureau af te geven vrijstellingsverklaring behoeven.

Onmisbaar voor het functioneren van een stelsel van werkervaringsplaatsen is een goed werkende openbare arbeidsbemiddeling. Werklozen en herintreedsters zullen slagvaardig naar de beschikbare werkervaringsplaatsen moeten worden bemiddeld. Voorts zal tegen de tijd dat de termijn van een werkervaringsplaats verstrijkt in veel gevallen een nieuwe bemiddelingsinspanning noodzakelijk zijn. De voorstellen tot een aanmerkelijke vergroting van het aantal vakbekwame arbeidsbemiddelaars op de arbeidsbureaus kunnen mede gezien worden in het licht van het in dit hoofdstuk aanbevolen stelsel van werkervaringsplaatsen.

Het voorgestelde stelsel beoogt niet slechts participatie- en kwalificatiemogelijkheden te scheppen voor werklozen, (voortijdige) schoolverlaters en herintreedsters, maar tegelijkertijd een andere omgang met werkloosheid ingang te doen vinden. Een werkervaringsplaats is een van de mogelijkheden die al dan niet geregistreerde werklozen geboden kan worden om zich (opnieuw) op de arbeidsmarkt te oriënteren. Tot op zekere hoogte is het vergelijkbaar met een lange en betaalde stage. Naarmate de mogelijkheden voor zo'n (her)oriëntatie toenemen, ligt het in de rede om aan een afwijzing daarvan een vermindering van de aanspraken op sociale zekerheid te verbinden. Uiteraard vergt dit sancties die de netto-uitkering aanzienlijk verminderen (zie verder hfdst. 10).

8.4 Integratie van bestaande regelingen

Tot besluit zullen de voorstellen in dit hoofdstuk in verband worden gebracht met het bestaande beleid op dit terrein. Het gaat achtereenvolgens om (zie ook schema 1 van bijlage 1): het Jeugdwerkgarantieplan (JWG), de terugploegexperimenten in de bouw, de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM), de Wet Vermeend/Moor, de Maatregel Langdurig Werklozen (MLW), de Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing (MOA), de Jeugdontplooiingsbanen (JOB), de regeling onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden en de Garantieregeling WW en WWV. Indien er daadwerkelijk een stelsel van werkervaringsplaatsen tot stand komt, kan een groot aantal van deze regelingen worden aangepast en opgenomen in één kaderregeling werkervaringsplaatsen.

Jeugdwerkgarantieplan

De filosofie van het JWG komt voor een belangrijk deel overeen met die van het hier voorgestelde stelsel van werkervaringsplaatsen. In beide gevallen staat het scheppen van participatie- en kwalificatiemogelijkheden voor specifieke groepen centraal. Een belangrijk verschil betreft de vereiste additionaliteit. In het JWG gaat het om additionele arbeidsplaatsen (voor jongeren), bij de werkervaringsplaatsen gaat het uitsluitend om participatiemogelijkheden voor specifieke groepen (werklozen, schoolverlaters, herintreedsters). Dat daarmee ook een verruiming van participatiemogelijkheden op macro-niveau ontstaat, omdat aangenomen kan worden dat de doelgroep minder produktief is dan reguliere werknemers, is van secundair belang. De totstandkoming van een stelsel van werkervaringsplaatsen kan voor het JWG op den duur een aanmerkelijke vereenvoudiging impliceren. Het JWG kan in dit stelsel worden geïntegreerd, waarbij de eisen met betrekking tot de additionaliteit van de arbeidsplaatsen kunnen vervallen.

Terugploegexperimenten in de bouw

De terugploegexperimenten vergen vanwege de hoge objectkosten een groot bedrag per deelnemer. Een gevaar is, blijkens ervaringen in het verleden, dat op deze wijze kunstmatig overcapaciteit in de bouw in stand wordt gehouden. Binnen het in dit rapport voorgestelde activerend arbeidsmarktbeleid heeft deze vorm van werkgelegenheidsverruiming geen prioriteit. Het bieden van participatiemogelijkheden aan werkloze bouwvakarbeiders behoeft niet af te wijken van de mogelijkheden die worden geboden aan mensen die in andere bedrijfstakken werkloos zijn geworden. Dit sluit uiteraard niet uit dat de overheid als belangrijke opdrachtgever in de conjunctuur-gevoelige bouw kan trachten een stabiliserende factor te vormen.

Werkgelegenheidsverruimende maatregel

De WVM past niet goed in een activerend arbeidsmarktbeleid. Beslissingen over de dienstverlening door en de daarmee corresponderende personeelsomvang van de kwartaire sector dienen in beginsel genomen te worden onafhankelijk van werkgelegenheidsaspecten. WVM-plaatsen hebben hun bestaansrecht uitsluitend op basis van werkgelegenheidsoverwegingen. De in het kader van deze plaatsen te produceren diensten zijn geen onderwerp van politieke beslissing, maar van marginale toetsing door het GAB. Gegeven het streven naar een doelmatige en slagvaardige overheid kan deze maatregel plaats maken voor de in dit rapport voorgestelde werkervaringsplaatsen.

Wet Vermeend/Moor

De Wet Vermeend/Moor heeft model gestaan voor de financiële vormgeving van werkervaringsplaatsen. Er is een aanmerkelijke verruiming voorgesteld van de mogelijkheden deze loonkostensubsidie toe te kennen. Voorts is het van belang te constateren dat de Wet Vermeend/Moor (na de wetswijziging), gelet op de eerste ervaringen, een goed bereik heeft in kleinere bedrijven. Tot begin juli 1987 werd circa 80 procent van de arbeidscontracten in het kader van deze wet afgesloten door werkgevers met minder dan 50 werknemers. Kleinere bedrijven zullen vanwege hun omvang voor een belangrijk deel niet kunnen worden aangesproken door het in dit hoofdstuk voorgestelde stelsel van werkervaringsplaatsen. Ter bevordering van de participatiemogelijkheden van langdurig werklozen in het midden- en kleinbedrijf zal de Wet Vermeend/Moor van groot belang blijven. Een verruiming van de doelgroep tot al de personen die langer dan een jaar als werkloos zijn geregistreerd is gewenst.

Maatregel Langdurig Werklozen en Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing

De MLW en de MOA zijn beide van belang om werkgevers te stimuleren tot het opstellen van een gesubsidieerd inwerkprogramma voor werklozen en herintredende vrouwen. Dit past binnen de filosofie van het voorgestelde arbeidsmarktbeleid. Een integratie van beide, slechts marginaal verschillende regelingen is, nog afgezien van de totstandkoming van een kaderregeling werkervaringsplaatsen, gewenst.

Jeugdontplooiingsbanen

De Jeugdontplooiingsbanen (loonkostensubsidie van arbeid door jongeren op uitzendbasis) sluiten aan bij de in dit rapport voorgestelde werkervaringsplaatsen en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Evenals de Wet Vermeend/Moor komen de Jeugdontplooiingsbanen voor een belangrijk deel tot stand in het midden- en kleinbedrijf. Bij de totstandkoming van een stelsel van werkervaringsplaatsen verdient het aanbeveling de Jeugdontplooiingsbanen mee te tellen in het kader van het per cao overeen te komen aantal ervaringsplaatsen. Aanpassing van de financieringssystematiek van Jeugdontplooiingsbanen aan die van werkervaringsplaatsen is gewenst om tot een zo eenvoudig mogelijk instrumentarium te komen. De bijdrage van de arbeidsvoorzieningenorganisatie aan de uitvoeringskosten van het JOB-initiatief kan ongemoeid blijven.

Werken met behoud van uitkering

De regeling voor uitkeringsgerechtigden om onbetaalde arbeid te verrichten kan worden geïntegreerd in het stelsel van werkervaringsplaatsen. Uit de praktijk blijkt dat de strenge voorwaarden, zoals het niet verdringen van reguliere arbeid, geen concurrentievervalsing en geen budgetvervalsing, moeilijk toetsbaar zijn. Ook het effect op de arbeidsmarktpositie van het verrichten van onbeloonde arbeid lijkt gering. De mogelijkheid om met behoud van uitkering deel te nemen aan opleidingsactiviteiten zal moeten blijven bestaan.

Garantieregeling WW en WWV

De Garantieregeling WW en WWV kan een belangrijke functie hebben in een stelsel van werkervaringsplaatsen. Door deze regeling lopen deelnemers aan een werkervaringsplaats niet het risico om bestaande uitkeringsrechten te verspelen in het geval de werkervaringsplaats niet gevolgd wordt door een baan.

Kaderregeling Werkervaringsplaatsen

Bij het tot stand komen van een stelsel van werkervaringsplaatsen in zowel de kwartaire sector, als de marktsector kunnen de bovengenoemde regelingen geleidelijk worden gesaneerd ten einde een zo eenvoudig mogelijk en gebruikersvriendelijk instrumentarium tot stand te brengen. Dat kan in de vorm van één *kaderregeling werkervaringsplaatsen*. Daarin kunnen, op basis van de in het voorgaande gesuggereerde wijzigingen, het Jeugdwerkgarantieplan, de Jeugdontplooiingsbanen, de Wet Vermeend/Moor, de Maatregel Langdurig Werklozen en de Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing worden opgenomen. De kern van deze kaderregeling zal moeten bestaan uit een financiële faciliteit voor de loonkosten en een bijdrage aan de kosten van een inwerkprogramma.

Tot besluit

In dit hoofdstuk is voorgesteld te komen tot een stelsel van werkervaringsplaatsen als traject van kwalificatie of herkwalificatie voor het arbeidsbestel. Zo'n stelsel zal complementair zijn aan het stelsel van buitenschoolse onderwijsvoorzieningen. Dwarsverbindingen tussen die beide zijn mogelijk en gewenst. Beide vormen een intermediair van het reguliere onderwijssysteem en het arbeidsbestel. De prijs van een stelsel van werkervaringsplaatsen is ongetwijfeld een zekere verdringing van reguliere arbeidsplaatsen. De beoogde winst is die prijs evenwel waard. Het stelsel biedt mogelijkheden tot reïntegratie van langdurig werklozen in het arbeidsbestel, een entree voor herintreedsters, een vangnet voor toekomstige werklozen, terwijl vanwege de - overigens bescheiden - kwalificatiemogelijkheden een groeibevorderende factor wordt aangeboord. Dat daartoe een nieuwe institutie moet worden ontwikkeld waarbinnen een aantal bestaande regelingen kunnen worden geïntegreerd is onvermijdelijk. Of en hoe dat gebeurt zal afhankelijk zijn van het tot stand komen van gezamenlijke inspanningen van overheid, werkgevers, werkgeversorganisaties en vakbeweging.

9. NAAR FLEXIBELER ARBEIDSPATRONEN

9.1 Inleiding

In de meeste westerse landen wordt flexibilisering van de arbeidsmarkt sedert een aantal jaren gezien als een veelbelovende optie in het kader van een structurele werkgelegenheidspolitiek [1]. Structureel verwijst dan vooral naar institutionele- en attitudeveranderingen die een hernieuwde economische groei mogelijk moeten maken. Het functioneren van de arbeidsmarkt is door een groep experts van de OESO terecht aangewezen als een sleutelvariabele voor economische groei en sociale vooruitgang: 'labour markets are important for the growth process itself; as the level of economic activity increases, they function better, and as they function better, the level of economic activity increases further. Such flexibility then serves not only processes of adjustment, but also innovation, equity, and a higher quality of life. It should be seen as an active agent of a manpower policy which is supportive of an overall objective of increasing the levels of employment' [2].

Flexibilisering van arbeid is in het bijzonder van belang om, als onderdeel van een activerend arbeidsmarktbeleid, een antwoord te bieden op de ontwikkelingen die de invalshoek van dit rapport vormen. Flexibilisering, zo zal worden beargumenteerd, schept ruimte voor langdurig werklozen en herintreedsters en draagt bij aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures.

Flexibilisering is wel omschreven als een proces waarin maatschappelijke verhoudingen en regels meer afhankelijk worden gemaakt van sociaal-economische omstandigheden [3]. In de jaren tachtig is flexibilisering van arbeid nadrukkelijk gepousseerd als antwoord op de recessie. De ruime arbeidsmarkt biedt er de mogelijkheden toe. Werkgevers en regeringen zien in flexibilisering een antwoord op economische problemen en technologische uitdagingen. Een soepeler inschakeling van arbeid in het produktieproces, waartoe bij een ruime arbeidsmarkt ook mogelijkheden bestaan, is een belangrijk wapen in de concurrentie.

Flexibilisering van arbeid als werkgeversstrategie is evenwel slechts één kant van de medaille. Bezien vanuit de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zijn er evenzeer signalen die wijzen op de behoefte aan een soepeler inpassing van arbeid, zij het niet in het arbeidsproces, maar in de privésituatie. Het aanbod van deeltijdwerkers, het streven naar arbeidsduurverkorting in verschillende vormen, evenals een uitgesproken voorkeur van sommigen voor uitzendarbeid of free-lance arbeid, zijn hiervan voorbeelden. Flexibilisering van arbeid weerspiegelt zo gezien niet alleen de grote werkloosheid, maar is ten dele ook uitdrukking van sociaal-culturele veranderingsprocessen als individualisering en de toenemende participatie van vrouwen in het arbeidsbestel.

---

[1] S. Barkin, 'The Flexibility Debate in Western Europe; The Current Drive to Restore Managements' Rights over Personnel and Wages'; *Relations Industrielles*, Vol. 42, nr. 1, 1987, blz. 12-43.

[2] Organisation for Economic Co-operation and Development, *Labour Market Flexibility*; Report by a high-level group of experts to the Secretary-General, Parijs, 1986, blz. 8. Zie ook: *Technical Change and Full Employment*; onder redactie van Chr. Freeman en L. Soete, Oxford/New York, Basil Blackwell, 1987, blz. 245 e.v.

[3] W. van Voorden, 'Vraagstukken van arbeidsverhoudingen'; in: *Nederland naar de jaren negentig; werken en niet-werken in de jaren negentig*; onder redactie van R.A. Felix e.a., 's-Gravenhage, VUGA, 1987.

De inhoud van de term flexibilisering is zeer gedifferentieerd. Deregulering en decentralisatie zijn belangrijke algemene connotaties. Meer concreet verwijst de term naar afroepcontracten, uitzendarbeid, tijdelijk werk, variabele werk- en/of bedrijfstijden, versoepelde ontslagregeling, scholing, functieverbreding en soms deeltijdarbeid. Op de keper beschouwd gaat het om een containerbegrip.

Flexibiliteit is tevens een relatief begrip. Een arbeidscontract, of algemener: een arbeidsmarkt, kan alleen meer of minder flexibel worden genoemd in vergelijking tot een ander(e). Er zijn dus geen absolute criteria voor (in)flexibiliteit. Binnen de economische wetenschap geldt de vrije markt veelal als maatstaf waaraan de feitelijke arbeidsmarktverhoudingen worden gerelateerd. Een arbeidsmarkt is dan flexibeler naarmate deze meer overeenkomst vertoont met het ideaaltype van de vrije markt en een arbeidsverhouding is flexibeler naarmate deze de ideaaltypische marktverhouding meer benadert. Deze maatstaf wordt geacht analytisch te zijn en als zodanig geen normatieve implicaties te bevatten. Institutioneel bezien vormt binnen de Nederlandse arbeidsverhoudingen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, of een ambtelijke aanstelling krachtens de Ambtenarenwet, een relevant ijkpunt voor de flexibiliteit van andere arbeidscontracten.

Bestaande en toekomstige vormen van meer of minder flexibele arbeid zijn op te vatten als het resultaat van krachten die inwerken op het arbeidsbestel en van de krachtsverhoudingen tussen de al dan niet georganiseerde partijen op de arbeidsmarkt. Sociaal-culturele ontwikkelingen, de economische en in het bijzonder de werkgelegenheidssituatie, evenals technologische ontwikkelingen zijn hierbij van invloed. Veranderende stellingnames en verschuivende krachtsverhoudingen tekenen de dynamiek van het arbeidsbestel.

Bij de ruime arbeidsmarkt van de jaren tachtig waren het de werkgevers die ter zake van flexibilisering het voortouw namen. Toch sluit een ruime arbeidsmarkt niet uit dat specifieke groepen werknemers met een sterke arbeidsmarktpositie (zoals nu automatiseringspersoneel) voordeel behalen bij voor hen aantrekkelijke vormen van flexibele arbeid. Bij een vermindering van de werkloosheid zal de positie van werknemers sterker worden en ontstaan er meer mogelijkheden voor werknemers om wensen gerealiseerd te krijgen.

In de literatuur is, onder meer door het werk van Atkinson en wellicht door een verschrikte reactie op, of soms ook een begerige blik naar de Japanse arbeidsverhoudingen, het beeld opgekomen van een gesegmenteerd arbeidsbestel [4]. Enerzijds ontstaat een groep van 'kernwerknemers', die sleutelposities inneemt binnen de arbeidsorganisaties en een grote mate van werkzekerheid geniet. Deze groep telt werknemers op alle kwalificatieniveaus. Zij kennen relatief goede arbeidsvoorwaarden. Anderzijds ontstaat een groep van 'perifere werknemers', die tijdelijke en/of deeltijdaanstellingen heeft. Dit type werknemer kent doorgaans veel minder werkzekerheid en/of minder goede arbeidsvoorwaarden. Ook in deze groep zijn werknemers met zeer verschillende kwalificatieniveaus te vinden, zij het dat werknemers met geringe kwalificaties sterk zijn oververtegenwoordigd. In plaats van de begrippen kern- en perifere werknemers worden ook wel de termen eerste en tweede arbeidsmarkt gehanteerd.

In navolging van Atkinson kunnen vier hoofdvormen van flexibele arbeid worden onderscheiden [5]. *Numerieke flexibiliteit*, als eerste, verwijst naar fluctuaties in de personeelsomvang als antwoord op afzetfluctuaties. De perifere werknemers in een arbeidsorganisatie vormen de groep waarin deze fluctuaties vooral plaatsvinden. *Functionele flexibiliteit*, als

[4] J. Atkinson, 'Flexibility: Planning for an uncertain future, Manpower policy and practice'; *The IMS-Review*, vol. 1, 1985.

[5] Zie ook: J. Dekkers, 'Flexibilisering van de arbeid: gevolgen voor de sociale zekerheid'; *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, nr. 3, 1986.

tweede hoofdvorm, heeft daarentegen primair betrekking op kernwerknemers. Deze betreft het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers, zoals door functieverbreding, functieroulatie, het fluctueren van werktijden, overwerk en het bieden van scholingsfaciliteiten. Functionele flexibiliteit kan ook de arbeidsproduktiviteit van werknemers positief beïnvloeden. *Uitbesteding van werk*, de derde hoofdvorm, betreft het 'exporteren' van fluctuaties in de hoeveelheid werk naar andere bedrijven - die vervolgens zelf weer flexibiliteitsmogelijkheden kunnen benutten - en/of freelancers. *Flexibele beloningen* zijn een vierde hoofdvorm van flexibele arbeid. Flexibel belonen, dat wil zeggen het in meer of mindere mate afhankelijk maken van de beloning van schaarsteverhoudingen en/of prestaties, biedt prikkels die onder meer de bereidheid tot het participeren in de drie eerstgenoemde hoofdvormen van flexibele arbeid kunnen vergroten. Resumerend kan worden gesteld dat de eerste drie hoofdvormen van flexibele arbeid middelen zijn om *hoeveelheidsaanpassingen* (van arbeid) te bewerkstelligen, terwijl flexibel belonen *prijsaanpassingen* beoogt.

Voortbordurend op het beeld van kernwerknemers en perifere werknemers wordt ook wel gesproken van interne en externe flexibiliteit. Interne flexibiliteit heeft dan betrekking op het 'eigen' personeel; externe flexibiliteit wordt op de arbeidsmarkt gekocht [6]. In deze terminologie wordt deeltijdarbeid, althans voor zover deze in 'vaste' dienst wordt verricht, onder interne flexibiliteit gerekend.

Vanuit maatschappelijk gezichtspunt is vooral de externe flexibiliteit (numerieke flexibiliteit en uitbesteding van werk) discutabel. Enerzijds ligt er een element van afwenteling van ondernemersrisico op individuele werknemers, sociale fondsen en onderaannemers in besloten; tevens vormt het tot op zekere hoogte een ondermijning van het instituut 'werknemer in vast dienst', dat nog steeds een fundamenteel bestanddeel is van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Anderzijds biedt externe flexibiliteit aan arbeidsorganisaties mogelijkheden tot efficiency-vergroting en een slagvaardiger personeelsvoorziening, terwijl het tegelijkertijd bepaalde werknemers soms voor hen aantrekkelijke participatiemogelijkheden biedt.

De mogelijkheden voor numerieke flexibiliteit worden voor een belangrijk deel bepaald door enerzijds de ruimte op de arbeidsmarkt en anderzijds institutionele factoren, zoals met name het arbeidsrecht, het sociale zekerheidsrecht en collectieve arbeidsovereenkomsten. Wat betreft de functionele flexibiliteit zijn er vanuit de publieke sfeer en in collectieve arbeidsovereenkomsten onder meer regels gesteld voor overwerk en arbeidstijden. Veel belangrijker zijn evenwel de deels publieke, deels private voorzieningen voor om-, her- en bijscholing. Vooral langs deze weg kunnen arbeidsorganisaties een aanmerkelijke mate van functionele flexibiliteit tot stand brengen.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concrete voorstellen, die een voortgaande flexibilisering van arbeid mogelijk moeten maken. De motivering van die voorstellen is samen te vatten in de stelling dat flexibilisering van arbeid per saldo resulteert in een toename van werkgelegenheid, zowel in arbeidsuren, als in personen. Deze stelling wordt in de volgende paragraaf beargumenteerd. De voorstellen impliceren onder meer een heroverweging van de normen die ten grondslag liggen aan de huidige spelregels voor de in- en uitschakeling van arbeid. Daarbij gelden twee belangrijke argumenten. Het eerste is dat de spelregels niet slechts recht moeten doen aan de 'zittende' werknemers, maar ook aan hen die toegang tot het bestel van betaalde arbeid wensen. Het tweede is dat naarmate flexibilisering van arbeid meer aan haar doel beantwoordt, namelijk verruiming van werkgelegenheid, de wal het schip van de in sociaal opzicht minder gewenste aspecten zal keren.

---

[6] *Arbeid op maat; een rapport over een onderzoek naar flexibele arbeidsrelaties*; door J.F. Bolweg, L. Geut, W.G.J.M. van der Graaf e.a., 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986.

9.2 Flexibilisering van arbeid als hefboom voor werkgelegenheid

Op basis van de economische theorie is een tweetal typen werkgelegenheidseffecten van flexibilisering van arbeid te verwachten. Zowel een soepeler in- en uitschakeling van arbeid (numerieke flexibiliteit, uitbesteding van werk), als een soepeler omschakeling van arbeid (functionele flexibiliteit), bieden arbeidsorganisaties mogelijkheden om de ingezette hoeveelheid arbeid aan te passen bij de ontwikkeling van de afzet. Het te verwachten werkgelegenheidseffect (in arbeidsuren) hiervan is in een periode van opgaande economische conjunctuur positief. Zo zal bij een opleving in de orderportefeuille waarvan niet vaststaat of deze een tijdelijk of een meer structureel karakter heeft, een werkgever er bijvoorbeeld gemakkelijker toe overgaan tijdelijke krachten aan te trekken dan vaste krachten. Staat slechts de laatste mogelijkheid open, dan is het annuleren van orders soms een reële optie. Bij een neergaande conjunctuur zal numerieke flexibilisering een negatief effect op het werkgelegenheidsvolume hebben, vanwege de soepeler mogelijkheden tot uitstoot van arbeid. Zowel het eerstgenoemde positieve, als het laatstgenoemde negatieve werkgelegenheidseffect zijn korte-termijneffecten. Op langere termijn bezien draagt flexibilisering, ongeacht de fase van de conjunctuur, bij aan versterking van de concurrentiepositie en daarmee aan de mogelijkheden tot groei. Flexibilisering van arbeid, zo kan het eerste type werkgelegenheidseffecten worden samengevat, maakt de inschakeling van arbeid en daarmee het werkgelegenheidsvolume conjunctuurgevoeliger en de marktpositie van ondernemingen conjunctuurbestendiger.

Het tweede type werkgelegenheidseffecten hangt nauw met het eerste samen. Soepeler mogelijkheden tot in-, om- en uitschakeling van arbeid bevorderen de efficiency van arbeidsorganisaties in die zin, dat er minder onproduktieve uren voor rekening van de werkgever hoeven te komen. Deze kosten worden of wel afgewenteld op sociale fondsen, (perifere) werknemers - die vervolgens alternatieve aanwendingen van hun arbeidsvermogen zullen overwegen -, onderaannemers en freelancers, of wel zij verdwijnen doordat de werknemers binnen de organisatie andere taken aanvatten.

Het werkgelegenheidseffect van efficiencyverhoging is tweeledig. Enerzijds brengt het op zich uiteraard verlies van werkgelegenheid met zich mee, doordat met minder arbeidsuren eenzelfde produktie kan worden gerealiseerd. Anderzijds betekent efficiencyverhoging een kostenverlaging, die tot verruiming van de afzet kan leiden en zo een positief werkgelegenheidseffect met zich meebrengt. Per saldo kan het werkgelegenheidseffect op kortere termijn zowel negatief, als nihil of positief zijn. Op langere termijn echter is een concurrerende arbeidsproduktiviteit voorwaarde voor continuïteit en groei in de marktsector, zodat het werkgelegenheidseffect uiteindelijk altijd positief is.

Vanuit een institutionele benadering van de arbeidsmarkt is aan het voorgaande nog een derde type werkgelegenheidseffect toe te voegen. Naarmate de numerieke flexibiliteit groter is, zal het overwerk door kernwerknemers naar verwachting afnemen. Bij een gelijkblijvende werkgelegenheid in arbeidsuren, kan de werkgelegenheid in personen op deze manier toenemen.

Er is voor Nederland nauwelijk empirisch onderzoek verricht naar de werkgelegenheidseffecten van flexibilisering van arbeid. Een uitzondering vormt een onderzoek van Bremer naar numeriek flexibele arbeid in de bouw [7]. Deze studie bestrijkt de jaren 1981-1983, een periode waarin een sterke daling van het produktievolume plaatsvindt. De bouw kenmerkt zich door een in vergelijking met andere bedrijfstakken flexibele perso-

[7] W. Bremer, *Flexibilisering van arbeid; mogelijkheden en effecten, Een onderzoek met de bouw als voorbeeld*; OSA-voorstudie nr. 11, 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1986.

neelsvoorziening; er worden relatief veel werknemers ontslagen en weer aangenomen, mede doordat de bouwlocaties steeds veranderen. Het onderzoek laat zien dat het versneld in- en uitschakelen van personeel in aansluiting op schommelingen in de produktie een - overigens geringe - positieve bijdrage levert aan de stijging van de arbeidsproduktiviteit. Voorts blijkt dat bedrijven die meer gebruik zijn gaan maken van onderaannemers in combinatie met een versneld in- en uitschakelen van personeel er 'in enige mate beter in geslaagd zijn de arbeidskosten te beheersen en stagnaties in de produktie te vermijden dan bedrijven die relatief meer met eigen personeel geschoven hebben tussen produktieactiviteiten en bij pieken personeel van andere bedrijven hebben ingeleend en personeel laten overwerken' [8]. De onderzoeker concludeert dat de bijdrage van een flexibeler inzet van personeel aan het behoud van werkgelegenheid en een betere kostenbeheersing in bouwbedrijven voor de jaren 1981-1983 aantoonbaar, maar 'niet groot' is. De meer flexibele bedrijven deden het op deze punten iets beter dan de andere. De traditioneel reeds flexibele bouwsector als geheel laat overigens zien dat numerieke flexibiliteit de werkgelegenheid conjunctuurgevoeliger maakt.

In het voorgaande is op theoretische gronden geconcludeerd dat flexibilisering op langere termijn positief is voor de werkgelegenheid, omdat de concurrentiepositie erdoor kan worden versterkt. Op kortere termijn kunnen tegengestelde werkgelegenheidseffecten optreden, waarvan de gezamenlijke uitkomst moeilijk is aan te geven. Numerieke flexibiliteit maakt de werkgelegenheid conjunctuurgevoeliger, terwijl de efficiencyvergroting die zowel door numerieke, als door functionele flexibiliteit en uitbesteding van werk kan worden bewerkstelligd, op kortere termijn zowel een positief als een negatief effect kan hebben. Voor de langere termijn geldt dat alle vormen van flexibilisering de werkgelegenheid ten goede kunnen komen. Op kortere termijn bezien en in een periode van opgaande conjunctuur kan met name numerieke flexibiliteit deze functie ook vervullen. Daarom wordt hierna in het bijzonder op deze vorm van flexibilisering verder ingegaan.

De institutionele mogelijkheden voor numerieke flexibiliteit zijn in de jaren tachtig door veel arbeidsorganisaties benut. Wijst dit op een structurele ontwikkeling naar een arbeidsbestel waarin de tweede arbeidsmarkt niet meer is weg te denken? Hoe wordt deze ontwikkeling door werknemers gewaardeerd? Is het handhaven of zelfs verruimen van de institutionele mogelijkheden voor numerieke flexibiliteit gewenst?

Met de explosieve toeneming van de werkloosheid na 1980 is de tweede arbeidsmarkt in versterkte mate gaan werken. Zowel het aantal uitzendkrachten als het arbeidsvolume van uitzendarbeid is na een daling in de jaren 1980-1982 groter dan ooit [9]. De omvang van deeltijdarbeid is sterk toegenomen [10]. Afroepcontracten en free-lance overeenkomsten lijken ook een omvangrijke categorie te zijn geworden, al bestaat hiervan geen statistische tijdreeks. Deeltijdarbeid buiten beschouwing gelaten, is blijkens het OSA-arbeidsmarktsurvey de verhouding tussen het aantal participanten op de eerste en de tweede arbeidsmarkt in oktober 1986 circa 8:1 [11]. Dit verhoudingsgetal is, gegeven seizoensinvloeden, uiteraard niet representatief voor geheel 1986. Duidelijk is in ieder geval dat numeriek flexibele arbeid thans meer is dan een marginaal verschijnsel.

Er is weinig bekend over de waardering door werknemers van participatie op de tweede arbeidsmarkt. Uit het OSA-trendrapport blijkt even-

[8] W. Bremer, op. cit., blz. 81.
[9] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*; 's-Gravenhage, 1986, blz. 61.
[10] Beleidsnota deeltijdarbeid; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19 902, nr. 2.
[11] Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *OSA-Trendrapport 1987*; 's-Gravenhage, 1987, blz. 7 e.v.

wel dat een aanzienlijke minderheid van de participanten op de tweede arbeidsmarkt hieraan de voorkeur geeft boven een vaste baan. Onder de uitzend- en afroepkrachten is deze minderheid het grootst, namelijk 23 procent, terwijl 61 procent de voorkeur geeft aan een vast dienstverband. Voor degenen met een tijdelijk dienstverband zonder uitzicht op vast werk zijn deze cijfers respectievelijk 15 en 75 procent; voor mensen in een tijdelijke functie *met* uitzicht op een vaste baan respectievelijk 6 en 90 procent.

Een kwalitatief onderzoek van de Leidse Werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn, uitgevoerd door W. Trommel, maakt aannemelijk dat de voorkeuren van werknemers met betrekking tot flexibele arbeid variëren met de leeftijd. Flexibele arbeid is voor jongeren eerder aantrekkelijk dan voor ouderen [12]. Uit het onderzoek blijkt verder dat een plaats op de tweede arbeidsmarkt vaak wordt gezien als opstap naar een positie op de eerste arbeidsmarkt. Blijkens het OSA-trendrapport vindt zo'n doorstroming in werkelijkheid ook veelvuldig plaats [13].

Vormt de huidige omvang van de tweede arbeidsmarkt de voorbode van een gesegmenteerd arbeidsbestel? Voor de beantwoording van deze vraag is het allereerst van belang om vast te stellen dat deze omvang de uitkomst is van marktkrachten. Dezelfde marktkrachten die thans ruimte bieden aan de voorkeur van werkgevers voor een flexibel personeelsbestand, kunnen bij een krappe arbeidsmarkt meer kansen bieden aan de preferenties van het arbeidsaanbod. Deze vallen, zoals bleek, niet in alle gevallen ten nadele van flexibele arbeidsrelaties uit. Het onderzoek van Trommel duidt er op dat bepaalde groepen jongeren en gehuwde vrouwen een flexibele arbeidsrelatie zien als goed passend bij hun persoonlijke omstandigheden. Ten tweede moet gewezen worden op de substitutiemogelijkheden tussen vormen van numerieke flexibilisering enerzijds en functionele flexibilisering en uitbesteding van werk anderzijds. Een alternatief voor numerieke flexibiliteit is bijvoorbeeld het aantrekken van vast personeel in combinatie met het flexibiliseren van werktijden of het bieden van scholingsmogelijkheden en functieverbreding (in welk geval 'hoger' personeel in voorkomende gevallen ook bereid moet zijn tot het verrichten van 'lagere' werkzaamheden!). Een alternatief is ook het uitbesteden van werk, bijvoorbeeld aan een arbeidspool.

Gezien de bestaande preferenties van het arbeidsaanbod, wordt de huidige omvang van de tweede arbeidsmarkt vooral door de vraag- en aanbodverhoudingen bepaald. Vooralsnog is de omvang van de tweede arbeidsmarkt dus vooral een gevolg van de huidige werkloosheid.

9.3 Arbeidsduurverkorting en flexibilisering van arbeid

Bij een ruimere opvatting van flexibilisering valt ook arbeidsduurverkorting er onder. Arbeidsduurverkorting betreft dan niet primair een soepeler inschakeling van arbeid in het produktieproces, maar een plooibaarder inpassing van arbeid in het leven van werknemers. Deze twee zaken kunnen samen gaan. Zo voerde het Centraal Akkoord 1982, dat afspraken bevatte over rendementsherstel en collectieve arbeidsduurverkorting, tot besprekingen over bedrijfs- en arbeidstijdenregelingen die een meer flexibele inschakeling van arbeid inhouden.

In historisch perspectief bezien vermindert de arbeidsduur van werknemers voortdurend. In het rapport Ruimte voor groei is die ontwikkeling beschreven [14]. Zo is de overeengekomen arbeidsduur van volwassen mannelijke nijverheidsarbeiders met een volledige werkweek in de periode 1870-1985 op jaarbasis tot minder dan de helft afgenomen. Voor de

[12] W.A. Trommel, *Flexibele arbeid: een werknemerstypologie*; Werkdocument W25, WRR, 's-Gravenhage, 1987.
[13] Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, op. cit., blz. 7 e.v.
[14] WRR, *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987, blz. 136-143.

periode vanaf de Tweede Wereldoorlog tot omstreeks 1970 is wat betreft arbeidsduur een zeer grote mate van homogeniteit waarneembaar binnen de beroepsbevolking. Het arbeidsvolume (in arbeidsjaren) komt nagenoeg overeen met de omvang van de beroepsbevolking (in personen). Dit betekent dat iedere werkende in deze periode gemiddeld een mensjaar arbeid verrichtte. De afwijkingen van het gemiddelde worden vooral gevormd door een gering aantal part-timers, overwerk en een hoger dan gemiddelde arbeidsduur voor veel zelfstandigen. In de jaren zeventig treedt er tussen de ontwikkeling van het arbeidsvolume (in arbeidsjaren) en de omvang van de beroepsbevolking een divergentie op, vooral ten gevolge van de toename van deeltijdarbeid. Een nog sterkere divergentie is waarneembaar tussen de ontwikkeling van de beroepsbevolking en het arbeidsvolume uitgedrukt in het aantal gewerkte uren. Naast deeltijdarbeid ('vrijwillige' arbeidsduurverkorting) is de collectief overeengekomen arbeidsduurverkorting hiervan de oorzaak. Telde een arbeidsjaar in 1970 nog 2042 uur, in 1985 was dit 1744 uur, een daling met 14,5 procent. Circa 5 procentpunten hiervan zijn te beschouwen als een voortvloeisel uit het Centraal Akkoord van november 1982 [15]. De recente collectieve arbeidsduurverkorting is zo bezien niet meer dan een versnelling in een al lang bestaande ontwikkeling. Deze ontwikkeling komt scherp tot uiting in het feit dat het arbeidsvolume in uren in 1985 slechts enkele procenten is toegenomen ten opzichte van 1950, terwijl de beroepsbevolking in deze periode ruim is verdubbeld.

Het is niet goed mogelijk om uit te maken in hoeverre de arbeidsduurverkorting in de jaren zeventig en tachtig een nog sterkere stijging van de werkloosheid heeft voorkomen. Voor het directe werkgelegenheidseffect van arbeidsduurverkorting is de herbezetting een cruciale factor. Resultaten van onderzoek wijzen uit dat gerealiseerde herbezettingspercentages sterk uiteen kunnen lopen per bedrijf en bedrijfstak. In kleinere bedrijven zijn zij doorgaans geringer dan in grotere bedrijven en voorts zijn zij afhankelijk van de economische situatie en de omvang van de overeengekomen arbeidsduurverkorting. Onderzoek van de Loontechnische Dienst naar de werkgelegenheidseffecten van de collectieve arbeidsduurverkorting sinds 1982 wijst voor de marktsector op een herbezetting van 20 à 25 procent (maart/april 1985) en 25 à 30 procent (eind 1985) [16]. Voor de overheid en de gepremieerde en gesubsideerde sector wordt officieel gerekend met een herbezetting van 75 procent. Wat echter met de ene hand aan herbezetting wordt gegeven, wordt met de andere (bezuinigings)hand weer teruggenomen.

Op basis van macro-economische modellen worden naast directe ook indirecte werkgelegenheidseffecten van arbeidsduurverkorting geschat. De resultaten van verschillende modelberekeningen lopen sterk uiteen, hetgeen vragen oproept wat betreft de betrouwbaarheid van de uitkomsten [17]. De 'modale' resultaten geven bij een arbeidsduurverkorting van 1 procent een werkgelegenheidseffect aan tussen de 0,2 en 0,5 procent. De sedert 1982 gerealiseerde arbeidsduurverkorting van circa 5 procent zou aldus naar schatting geresulteerd hebben in een werkgelegenheidsverruiming van 1 à 2,5 procent. De hiermee samenhangende vermindering van de werkloosheid moet geringer worden geacht, omdat een verruiming van de werkgelegenheid ook nieuw arbeidsaanbod uitlokt. Per saldo kan zelfs een negatief verband niet worden uitgesloten.

---

[15] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *CAO-afspraken 1986; inclusief een onderzoek naar de arbeidsvoorwaardenontwikkeling en differentiatie van arbeidsvoorwaarden vanaf 1982*; 's-Gravenhage, 1987.

[16] Loontechnische Dienst/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De concrete invulling van arbeidstijdverkorting*; 's-Gravenhage, 1986; Zie tevens: *Rapportage arbeidsmarkt 1986*, op. cit., blz. 64-67.

[17] Zie voor een overzicht van modelberekeningen in verschillende landen, waaronder Nederland: Chr. de Neubourg, *Unemployment, Labour Slack and Labour Market Accounting; Theory, Measurement and Policy*; Groningen (diss.), 1987, blz. 252-263.

Samenvattend kan dus gesteld worden dat de bijdrage van de collectieve arbeidsduurverkorting aan de vermindering van de werkloosheid vermoedelijk niet erg groot geweest kan zijn. Gelet op de mogelijkheden tot inpassing van arbeid in de privésituatie betekent het proces van arbeidsduurverkorting echter wel een aanmerkelijke flexibilisering. Wat betreft de mogelijkheden tot een soepeler inschakeling van arbeid in het produktieproces is de recente arbeidsduurverkorting vooral van belang, omdat hierdoor de flexibilisering van bedrijfs- en arbeidstijden aan de orde is gekomen (zie verder par. 9.4.2).

9.4 Beleidsinstrumenten en aanbevelingen

Reeds gedurende een aantal jaren is de bevordering van meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt onderdeel van het regeringsbeleid. Dit heeft tot verscheidene maatregelen en initiatieven geleid. Genoemd kunnen worden de verlenging van drie tot zes maanden van de toegestane termijn van uitzendarbeid, de voorgenomen versoepeling van de regels voor arbeidstijden, de introductie van de uniforme ontslagprocedure en de aandacht voor de sociale en rechtspositionele aspecten van flexibele arbeidsrelaties. Het bevorderen van flexibiliteit door een verandering van institutionele regelingen blijkt een moeizaam proces, daar er tal van gevestigde belangen in het geding zijn. Ten behoeve van het in dit rapport voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid is nagegaan welke mogelijkheden er zijn om een voortgaande flexiblisering te bewerkstelligen. Bij de voorstellen valt het accent op de numerieke flexibiliteit, omdat op dit punt wettelijke kaders van een relatief groot gewicht zijn.

9.4.1 *Tijdelijke arbeidscontracten*

Op basis van het OSA-arbeidsmarktsurvey van oktober 1986 is de omvang van de tweede arbeidsmarkt geschat op circa 11 procent van het aantal werkzame personen; 6,5 procent van de werkenden heeft een tijdelijk contract, waarvan ruim de helft met uitzicht op vast werk; 1,2 procent werkt via een uitzendbureau; 0,6 procent heeft een leerling-/stagecontract; 1,4 procent werkt als oproepkracht en 1,7 procent heeft een 'overige' flexibele status. Jongeren en vrouwen zijn binnen de groep flexibele werknemers sterk oververtegenwoordigd. Het OSA-Arbeidsmarktsurvey van mei 1985 wees op een totaalomvang van de tweede arbeidsmarkt van circa 12 procent. Beide meetresultaten zijn ongetwijfeld beïnvloed door het seizoen en zijn daarom niet zonder meer als jaarcijfers te beschouwen. Duidelijk is evenwel dat er binnen de huidige arbeidsmarktsituatie voor werkgevers reeds de nodige mogelijkheden zijn tot een in numeriek opzicht flexibele personeelsvoorziening.

Vanuit een beleidsmatig gezichtspunt zijn wat betreft flexibele arbeidscontracten vooral de volgende drie soorten vraagstukken relevant:
1. onduidelijkheden over de juridische status van flexibele arbeidscontracten en fricties in het arbeids- en sociale zekerheidsrecht;
2. gebrekkige kennis bij betrokkenen over de juridische status van flexibele arbeidscontracten;
3. wenselijkheid van en mogelijkheden tot verdergaande versoepeling van institutionele kaders.

Ad. 1. In het interim-rapport 'Flexibele arbeidsrelaties' van een ambtelijke werkgroep van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt een grote mate van onbekendheid met de exacte juridische mogelijkheden van flexibele arbeidsrelaties opgemerkt [18]. Hierdoor

[18] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibele arbeidsrelaties; rapportage van de eerste fase van de werkzaamheden van de werkgroep Flexibele arbeidsrelaties*; 's-Gravenhage, 1986.

wordt, aldus het interim-rapport, vaak in strijd met wettelijke bepalingen gehandeld en weten de betrokken werknemers hun rechten niet te effectueren. Contractvormen als afroepcontracten en nul-urencontracten komen als zodanig in het Burgerlijk Wetboek (BW) niet voor. Dit vormt een hindernis bij het vaststellen van de rechtspositie van werknemers. Lang niet altijd is duidelijk of van een arbeidsovereenkomst sprake is, terwijl deze juist als het complete entreebiljet tot het arbeidsrecht kan worden beschouwd [19].

Ter beantwoording van de vraag welke juridische status aan flexibele arbeidscontracten toekomt, biedt de jurisprudentie verschillende aanknopingspunten. Terecht merkt de voornoemde ambtelijke werkgroep echter op dat 'juist uit de jurisprudentie blijkt dat er misstanden zijn te constateren, waarbij bedacht moet worden dat degenen die als losse arbeidskracht werken veelal slechts dan de stap naar de rechter durven te wagen als ze vrij zeker van hun zaak zijn. De veel problematischer liggende gevallen blijven daardoor onzichtbaar en dus blijft ook ongewis hoe daar in het huidige recht door de rechter tegenaan gekeken wordt' [20].

De ambtelijke werkgroep heeft een aantal mogelijkheden tot verduidelijking en verbetering van de rechtspositie die aan flexibele arbeidscontracten kan worden ontleend, geïnventariseerd en ter advisering voorgelegd aan de Emancipatieraad en de Stichting van de Arbeid. Op basis van die adviezen zijn nadere voorstellen gedaan [21]. Deze zullen wederom worden voorgelegd aan de Emancipatieraad en de Stichting van de Arbeid, alvorens tot politieke besluitvorming wordt overgegaan.

Door O. Albers is op verzoek van de WRR een studie verricht naar fricties in het arbeids- en sociale zekerheidsrecht die samenhangen met flexibele arbeid. Deze studie mondt eveneens uit in voorstellen die beogen de rechtspositie van flexibele arbeidscontractanten te verstevigen. Ten slotte is van belang de suggestie van de voornoemde ambtelijke werkgroep om de vernieuwing van het arbeidsovereenkomstenrecht, zoals reeds voorzien in het kader van de herziening van het BW, te versnellen [22].

Ad. 2. Dit vraagstuk hangt nauw met het voorgaande samen. De gebrekkige kennis bij werkgevers en werknemers omtrent de juridische status van flexibele arbeidscontracten komt voor een belangrijk deel voort uit onduidelijkheden in de wet en de hieruit voortvloeiende overmaat aan jurisprudentie. Een heldere wettelijke status van flexibele arbeid lijkt de beste manier om de gesignaleerde informatielacune tegen te gaan.

Ad. 3. In het kader van dit rapport is vooral het derde vraagstuk van belang, zij het dat een bevredigende oplossing voor de eerste twee vraagstukken tevens een voorwaarde is voor verdergaande flexibilisering.

Het stelsel van ontslagbescherming is een veel genoemd obstakel voor numerieke flexibiliteit. Langdurige ontslagprocedures, lange opzegtermijnen, ontslagverboden, specifieke ontslagregels en beperkingen aan de mogelijkheden om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan, gelden als de belangrijkste hinderpalen. De ontslagbescherming is een onderwerp waarbij tegengestelde belangen van werkgevers en werknemers duidelijk voor het voetlicht treden. Wat hierbij echter vaak onderbelicht blijft, zijn de belangen van degenen die toegang tot het arbeidsbestel wensen, of daarbinnen van plaats willen veranderen.

Op 20 maart 1985 is door de regering aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad advies gevraagd inzake een herziening van het ontslagrecht. Het advies van de Emancipatieraad is inmiddels uitge-

[19] Vgl. O. Albers, *Flexibele arbeid: juridische aspecten*; Werkdocument W24, WRR, 's-Gravenhage, 1987.
[20] Flexibele arbeidsrelaties, op. cit., blz. 39.
[21] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibele inzet van arbeidskrachten*; 's-Gravenhage, 1987.
[22] Flexibele arbeidsrelaties, op. cit., blz. 49.

bracht en vervat in het 'Advies Flexibilisering van Arbeidsrelaties' van maart 1987. Vooruitlopend op beide adviezen is met ingang van 1 juli 1985 door alle arbeidsbureaus een uniforme ontslagprocedure ingevoerd, die een stroomlijning en verkorting (4 tot 6 weken) beoogt.

Blijkens een eerste evaluatie is de uniforme ontslagprocedure redelijk succesvol. GAB's handelen ontslagaanvragen waarover in één ronde van hoor en wederhoor kan worden beslist - 80 procent van de gevallen - veelal af binnen de gestelde termijn van 4 tot 6 weken. Wanneer meer dan één ronde nodig is duurt de afhandeling langer: 12 weken bij de grote GAB's en 8 weken bij de overige. Van de aanvragen die in een besluit resulteren, wordt 86,2 procent binnen 8 weken afgedaan [23].

Het ontslagrecht is nagenoeg uitsluitend van toepassing op werknemers die hun arbeid verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst. Hieronder vallen ook veel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Deeltijdovereenkomsten en een deel van de afroepovereenkomsten hebben de juridische status van arbeidsovereenkomst. In geval van uitzendwerk of thuiswerk bestaat onduidelijkheid omtrent de juridische status van de arbeidsrelatie. De arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur neemt in het kader van de ontslagbescherming een bijzondere positie in.

Het is zeker niet de bedoeling van de Raad om aan het advies van de Emancipatieraad en het komende SER-advies nog een derde advies over het ontslagrecht toe te voegen. Niettemin acht de Raad het van belang om er op te wijzen, dat enkele van de regels die door de directeur GAB worden gehanteerd bij het verlenen van ontslagvergunningen, deel zijn van de scheidsmuur tussen 'vaste' en 'losse' werknemers. Dit betreft zowel de anciënniteitsregel als de achterstelling van losse werknemers bij ontslagen vanwege bedrijfseconomische redenen. De herziening van het ontslagrecht zal mede recht moeten doen aan het feit dat flexibele arbeidsrelaties de noodzakelijke flexibiliteit in de personeelsvoorziening mogelijk maken en tegelijkertijd (r)entreemogelijkheden bieden aan degenen die toegang tot het arbeidsbestel wensen. In het kader van dit rapport acht de Raad het voorts van belang om op één onderdeel van de adviesaanvraag aan Emancipatieraad en SER, namelijk de arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur, nader in te gaan.

Van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur is alleen sprake indien vooraf een einddatum is bepaald of wanneer het eindigen van de periode volgens een objectief kenmerk kan worden vastgesteld. Voorbeelden van het laatste zijn een tijdelijke vervanging van een zieke werknemer en overeenkomsten voor een bepaald werk of seizoen; de termijn is in deze gevallen tevoren niet exact bepaald, maar hangt af van een objectief feit [24]. Voorafgaande opzegging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is, tenzij anders is overeengekomen, niet nodig en dus spelen ook de toestemming van de directeur GAB, ontslagverboden, opzegtermijn en kennelijk onredelijke beëindiging geen rol. De arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kan anderzijds echter niet op regelmatige wijze tussentijds worden beëindigd [25].

Het Nederlandse arbeidsrecht stelt geen beperkingen aan de duur van en de reden voor het sluiten van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Daarentegen bepaalt de wet wel dat voor de beëindiging opzegging nodig is, indien de arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur stilzwijgend of uitdrukkelijk is voortgezet; in dit geval geniet de werknemer ontslagbescherming. Van zo'n voortgezette dienstbetrekking voor bepaalde tijd is eveneens sprake indien de overeenkomst voor bepaalde duur volgt op een overeenkomst voor onbepaalde tijd of indien de dienstbetrekkingen tussen dezelfde partijen elkaar met tussenpozen van niet meer dan 31 dagen zijn opgevolgd. Deze 31-dageneis verhindert het veelal dat werkge-

[23] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Persbericht nr. 1987/5, 9 januari 1987.
[24] O. Albers, op. cit., hoofdstuk 3.1.
[25] Ibid., hoofdstuk 4.7.

vers de ontslagbescherming kunnen omzeilen door personeel te werven op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Desalniettemin zijn de zogeheten elf-maandscontracten geen onbekend verschijnsel.
De ontslagbescherming bij een voortgezette dienstbetrekking voor bepaalde tijd geldt niet indien de cao, of een regeling door of namens een bevoegd publiekrechtelijk orgaan, de toepasselijkheid van art. 1639f, derde lid BW heeft uitgesloten. In een toenemend aantal cao's is dit het geval, evenwel zonder het opzeggingsvereiste onbegrensd buiten toepassing te verklaren, terwijl de deur voor het werken met voortgezette dienstbetrekkingen zonder ontslagbescherming op niet meer dan een kier wordt gezet. Albers noemt de volgende grenzen die worden gesteld [26]:

a. het aantal mogelijke verlengingen wordt beperkt tot één of twee maal (horeca-cao);
b. aan de totale duur van de dienstbetrekking voor bepaalde tijd en de voortzetting(en) hiervan wordt een maximum termijn gesteld (cao voor de baksteenindustrie: 60 dagen, drankenindustrie: 6 maanden, textielindustrie: 1 jaar, VenD: 24 maanden);
c. een combinatie van onder a. en b. genoemde begrenzingen (cao voor de meubelindustrie en meubileringsbedrijven: max. 2 verlengingen voor een totale termijn van ten hoogste 1 jaar).

Indien dergelijke grenzen worden overschreden heeft dat veelal een van beide hieronder genoemde rechtsgevolgen:

- de voortgezette dienstbetrekking voor bepaalde tijd moet gewoon volgens het bepaalde in art. 1639f, derde lid BW worden opgezegd;
- de werknemer wordt geacht voor onbepaalde tijd in dienst te zijn (cao voor de textielindustrie; cao voor de baksteenindustrie).

Opmerkelijk is dat binnen de overheidssector van de aanstelling voor bepaalde tijd veel ruimer gebruik kan worden gemaakt dan in de marktsector. Werknemers in de overheidssector hebben nagenoeg altijd een aanstelling volgens het ARAR of volgens het Arbeidsovereenkomstenbesluit. Het ARAR bevat een limitatieve opsomming van de gronden voor een tijdelijke aanstelling. Hieronder valt onder meer werk met kennelijk tijdelijk karakter; voor het opvangen van piekbelasting kan deze aanstellingsgrond niet worden gebruikt. Een aansluitende tijdelijke aanstelling is mogelijk zonder dat de ambtenaar aanspraak kan maken op ontslagbescherming. Dit kan vijf jaar voortduren; daarna is art. 6 lid 4 van het ARAR van toepassing: 'in ieder geval wordt aangenomen, dat de omstandigheid, welke leidde tot een aanstelling in tijdelijke dienst, zich niet meer voordoet, wanneer de ambtenaar sinds vijf jaar zonder onderbreking van langer dan één maand in Rijksdienst, waarvan laatstelijk gedurende tenminste één jaar in zijn huidige betrekking, werkzaam is geweest, tenzij vaststaat, dat zijn werkzaamheden in het door hem vervulde ambt binnen het jaar zullen worden beëindigd.' Het Arbeidsovereenkomstenbesluit maakt het mogelijk om door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd extra drukte op te vangen. Tevens kan de overheid op deze titel werkzaamheden van kennelijk tijdelijk karakter doen verrichten. Op werknemers die werkzaam zijn op grond van het Arbeidsovereenkomstenbesluit is art. 1639f derde lid van het BW niet van toepassing.

In de adviesaanvraag van de regering aan de Emancipatieraad en de SER is het voorstel vervat om een eenmalige verlenging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur mogelijk te maken, met maximaal dezelfde duur als de eerste overeenkomst en voor ten hoogste één jaar, zonder dat na afloop opzegging en toestemming van de directeur GAB vereist zijn. Het argument hiervoor is dat op deze wijze meer werkgelegenheid kan ontstaan. Werkgevers zullen eerder tot verlenging van een tijdelijk contract overgaan indien dat geen gevolgen heeft voor de wijze van beëindiging.

[26] O. Albers, op. cit.

De Emancipatieraad wijst het regeringsvoorstel met een zeer beknopte argumentatie af: 'Hoewel wij er oog voor hebben dat het voorstel een tegemoetkoming is aan de behoefte van werkgevers om de mogelijkheid om kortlopende contracten te sluiten te verruimen, welke verruiming het afsluiten van nog onzekerder overeenkomsten (als een overeenkomst tot werk in de oproepsfeer) kan voorkomen, wijst de raad er wel op dat aan tijdelijke contracten in het algemeen het bezwaar kleeft dat de ontslagverboden van art. 1639h BW omzeild kunnen worden' [27].

Dit standpunt gaat opvallend genoeg voorbij aan de positie van nieuwkomers en herintreedsters. Tijdelijke arbeidscontracten vormen een belangrijke entree tot het arbeidsbestel. Uit de OSA-Arbeidsmarktsurveys blijkt dat van werkenden die een jaar tevoren werkzoekend of niet-participerend waren, een groot deel een tijdelijke baan heeft; in mei 1985 gold dat voor 42 procent van deze groep en in oktober 1986 voor 31 procent. Van de werkenden die een jaar eerder op school of in militaire dienst zaten, had in mei 1985 41 procent een tijdelijke baan en in oktober 1986 21 procent.

Er blijkt een grote mate van doorstroming te zijn van tijdelijke contracten naar vaste dienstverbanden. Van degenen die in mei 1985 een tijdelijk of anderzins flexibel arbeidscontract hadden, heeft in oktober 1986 ruim 60 procent een vast dienstverband [28]. Deze doorstroming weerspiegelt zowel de voorkeuren van de meeste werknemers in tijdelijke dienst, als de perspectieven die zo'n dienstverband vaak biedt.

Uiteraard vormt de boven geschetste feitelijke situatie op zich nog geen argument voor een institutionele verruiming van mogelijkheden voor tijdelijke dienstverbanden. Het belangrijkste argument hiervoor is de werkgelegenheidsverruimende werking die ervan uit kan gaan. Of dit effect zich werkelijk zal voordoen, laat zich moeilijk bewijzen. Vast staat in ieder geval dat er een grote belangstelling bij werkgevers is voor tijdelijke dienstverbanden. Dit blijkt onder meer uit het feit dat in oktober 1986 6,5 procent van de werkenden een tijdelijke baan had [29]. Verruiming van flexibiliteit op dit punt zal ongetwijfeld substitutie oproepen van andere dienstverbanden, waaronder vaste door tijdelijke, maar ook substitutie van werkloosheid door tijdelijke dienstverbanden. Op analytische gronden is het aannemelijk dat het werkgelegenheidsvolume positief wordt beïnvloed: enerzijds zal de tewerkstelling conjunctuurgevoeliger worden, maar anderzijds zal de werkgelegenheid op langere termijn structureel bevorderd worden vanwege het efficiency-aspect.

Op grond van deze verwachting acht de Raad het regeringsvoorstel nog te voorzichtig. Dit voorstel is enerzijds aantrekkelijk omdat een eenmalige verlenging (van maximaal een jaar) hierdoor mogelijk wordt, maar anderzijds wordt niet de beperking opgeheven dat een tijdelijk arbeidscontract niet op regelmatige wijze tussentijds kan worden beëindigd. Deze beperking kan vooral bij contracten van langere duur een bezwaar zijn, omdat een tijdelijk arbeidscontract geen proefperiode kent. De mogelijkheid tot een eenmalige verlenging, zoals voorgesteld door de regering, kan dit bezwaar niet ondervangen, omdat de verlenging aan maximaal een zelfde duur is gebonden als de eerste overeenkomst. De Raad beveelt aan om in plaats van één, twee verlengingen van tijdelijke contracten mogelijk te maken, zonder hierbij de termijnen van de verschillende contracten aan elkaar te relateren. De eerste overeenkomst kan in dit voorstel als een (korte) proefperiode worden gehanteerd; de eerste verlenging te zamen met de proefperiode als alternatief voor de huidige arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur, terwijl de tweede verlenging materieel als eerste verlenging kan fungeren. Ten einde een

[27] Emancipatieraad, *Advies flexibilisering van arbeidsrelaties*; 's-Gravenhage, maart 1987, blz. 35.
[28] Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, op. cit.
[29] Zie ook: Arbeid op maat, op. cit.

vergaande substitutie van vaste door tijdelijke banen tegen te gaan, is het gewenst om de totale duur aan een termijn te binden, bij overschrijding waarvan de opeenvolgende tijdelijke overeenkomsten dezelfde ontslagbescherming gaan opleveren als de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De Raad stelt op dit punt een termijn van twee jaar voor. Ten aanzien van niet-verlengde arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur kan de huidige situatie blijven bestaan, waarin tijdelijke arbeid ongeacht de duur van de overeenkomst geen ontslagbescherming oplevert.

9.4.2 *Soepeler arbeidstijden*

Een beleid gericht op het vergroten van de functionele flexibiliteit, of wel het flexibel inzetten van vast personeel, heeft als voordeel dat niet getornd hoeft te worden aan het instituut 'arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd'. Door een betere personeelsplanning kunnen in veel gevallen zelfs vastere arbeidsrelaties worden aangeboden dan nu het geval is. Dit geldt vooral voor functionele flexibiliteit ten behoeve van frequent optredende fluctuaties en het opvangen van de gevolgen van arbeidsduurverkorting [30].

Het bevorderen van functionele flexibiliteit is primair een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Het is aan de arbeidsorganisatie om zaken te regelen als deeltijdarbeid, (bij)scholing, functieroulatie en -verbreding en flexibele arbeidstijden, waaronder ploegendiensten. Hiernaast kunnen overheidsmaatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer van belang zijn, zoals scholingsvoorzieningen en de versoepeling van de wettelijke regels voor arbeids- en rusttijden.

Scholing is ongetwijfeld een belangrijk middel om de functionele flexibiliteit van werknemers te vergroten. Wat dit betreft moge echter verwezen worden naar hoofdstuk 7, waarin reeds uitvoerig aandacht is besteed aan het scholingsvraagstuk.

Versoepeling van wettelijke regels ter zake van arbeidstijden is eveneens een belangrijk middel om de functionele flexibiliteit van werknemers te vergroten. De arbeids- en rusttijden zijn geregeld in de Arbeidswet 1919, die als regel een maximum arbeidstijd van 8,5 uur per dag en 48 uur per week toestaat. Voor tal van sectoren gelden evenwel andere regelingen. Voor een afwijking van de regelingen is een vergunning van de Arbeidsinspectie vereist. Vooruitlopend op een algehele herziening van de Arbeidswet 1919 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in juni 1987 het initiatief genomen tot een ruimer vergunningenbeleid. Dit is vervat in de Nota Vergunningenbeleid Arbeids- en Rusttijden, die ter advisering aan de Stichting van de Arbeid is voorgelegd. Als aanleiding wordt genoemd de arbeidsduurverkorting volgend op het Centraal Akkoord 1982, die onder meer werkgelegenheidsverruiming tot doel had. Om dat doel te bereiken werd een handhaving of zelfs verlenging van de bedrijfstijd noodzakelijk geacht. Daarmee ontstond de behoefte aan flexibilisering van arbeidstijden. Door nieuwe arbeidstijdpatronen zou een combinatie van arbeidsduurverkorting en handhaving/verlenging van bedrijfstijden mogelijk zijn.

In de nota wordt voorgesteld om vergunningen te introduceren voor bedrijven die behoefte hebben aan flexibel werken. Hierbij wordt gedacht aan een 'jaarvergunning' die toestaat dat maximaal 9,5 uur per dag, 180 uur per 4 weken, maar niet meer dan 1850 uur per jaar structureel wordt gewerkt. Wordt een structureel patroon met ruimere grenzen nodig geacht, dan zal dit in voorkomende gevallen aan de Stichting van de Arbeid worden voorgelegd. Naast de vergunning voor flexibele werktijden blijven mogelijkheden bestaan voor incidenteel overwerk. Het beleid is erop gericht om bij cumulatie van overwerk een arbeidstijd van niet meer dan 42,5 uur per week op jaarbasis toe te staan.

[30] Arbeid op maat, op. cit.,

In een onderzoek van de Loontechnische Dienst in 1985 bleek dat slechts circa 3 procent van de bedrijven tot flexibilisering van arbeidstijden was overgegaan; dit waren vooral grotere bedrijven. Op basis van een onderzoek in 1986 wordt geconcludeerd dat er geen voortgang zit in de flexibilisering van arbeidstijden. Gesteld voor de vraag wat zij zouden doen in geval van een verdergaande collectieve arbeidsduurverkorting tot 36 uur, antwoordde 12 procent van de werkgevers (in bedrijven met 2-100 werknemers) dat een vorm van flexibele arbeidstijden serieus zou worden overwogen, 86 procent verklaarde dit niet te zullen doen, terwijl 2 procent reeds flexibele arbeidstijden had ingevoerd [31]. Het is niet bekend of de bestaande wettelijke arbeidstijdenregeling van invloed is op de geringe animo in het bedrijfsleven voor invoering van meer flexibele arbeidstijden.

Flexibele arbeidstijden kunnen indirect belangrijke positieve effecten hebben voor de werkgelegenheid. Indien de bedrijfstijd langer is dan de gemiddelde arbeidstijd van een full-time werknemer kan immers het produktie-apparaat intensiever benut worden, waardoor de kapitaalproduktiviteit stijgt, de kosten per eenheid produkt dalen en de concurrentiekracht toeneemt. De aangekondigde verruiming van het vergunningenbeleid op grond van de Arbeidswet biedt in de voorwaardenscheppende sfeer een bijdrage aan flexibilisering van de werktijden. Het is vervolgens voor de overheid zaak om bij de daadwerkelijke verruiming van het vergunningenbeleid zorg te dragen voor een ruime bekendheid in het bedrijfsleven met de nieuwe mogelijkheden. Dit kan de meermalen gesignaleerde geringe creativiteit met betrekking tot de invoering van arbeidsduurverkorting stimuleren en de functionele flexibiliteit van werknemers bevorderen [32].

De sociale partners en vervolgens de afzonderlijke arbeidsorganisaties zullen de mogelijkheden om op deze wijze een bijdrage te leveren aan het verruimen van de werkgelegenheid ten slotte ook moeten benutten. Vanuit het arbeidsmarktbeleid kan aan deze oproep kracht worden bijgezet door concrete haalbaarheidsonderzoeken te subsidiëren. Van dit soort onderzoek kan tevens een voorbeeldwerking naar andere arbeidsorganisaties uitgaan.

9.4.3 *Uitbesteding van werk*

Met uitbesteding van werk kunnen fluctuaties in de afzet worden afgewenteld op anderen. Dat kunnen zowel andere organisaties zijn, bijvoorbeeld onderaannemers en toeleveringsbedrijven, als personen, bijvoorbeeld freelancers of thuiswerkers. Voor de opdrachtgever is uitbesteding van werk veelal een efficiency-maatregel. Voor de andere partij is het zaak een te grote afhankelijkheid van één opdrachtgever te voorkomen, hetgeen nogal eens mislukt. Tal van onderaannemers, freelancers en thuiswerkers kennen een grote mate van werkonzekerheid en/of matige tot slechte arbeidsvoorwaarden [33].

Er zijn echter ook onderaannemers en toeleveringsbedrijven die tot goede en stabiele economische prestaties komen. Op de keper beschouwd heeft 'sub-contracting' vaak ten onrechte een negatieve bijklank. Voor freelance-arbeid geldt het tegenovergestelde. Thuisarbeid wordt doorgaans negatief gewaardeerd, zij het niet door iedereen. Voor sommige mensen vormt het een bij de persoonlijke omstandigheden passende mogelijkheid tot participatie in het arbeidsbestel. Wat thuisarbeid betreft zijn er vaak problemen met de juridische duiding van de arbeid en de beloning. In veel gevallen is er in feite sprake van een arbeidsovereen-

[31] De concrete invulling van arbeidstijdverkorting, op. cit.

[32] Zie bijvoorbeeld: *Arbeid op maat*, op. cit., en G.Th. Elsendoorn, C.C.P.M. van Ginneken, 'Arbeidstijdverkorting in kleine bedrijven'; *Economisch Statistische Berichten*, 10 juni 1987, blz. 557-561.

[33] Zie bijvoorbeeld: N. Lucas, 'Uitbesteding; Een nieuwe ondernemersstrategie en haar gevolgen'; *Socialisme en democratie*, 1987/6, blz. 184-188.

komst, maar weten thuiswerkers de hieruit voortvloeiende rechten niet te effectueren. Soms is er in juridisch opzicht eerder aanleiding van freelance arbeid te spreken [34].

Een bijzondere vorm van uitbesteding van werk is de arbeidspool. Deze verricht gespecialiseerde diensten in de vorm van het tijdelijk ter beschikking stellen van arbeidskrachten. In hoofdstuk 8 van dit rapport is de arbeidspool genoemd als middel om werklozen en herintreedsters relevante ervaring en opleiding te verschaffen. Hier zij vooral gewezen op de efficiency-voordelen die arbeidsorganisaties kunnen ontlenen aan het inschakelen van de diensten van een arbeidspool, aangezien hierdoor een meer flexibele personeelsvoorziening mogelijk wordt.

9.4.4 *Flexibel belonen*

Flexibel belonen is te omschrijven als het afhankelijker maken van de arbeidsbeloning van economische prestaties en schaarsteverhoudingen. Dit kan de arbeidsmobiliteit van werkenden en werklozen vergroten. Meer in het bijzonder kan flexibel belonen de bereidheid tot participatie in flexibeler arbeidspatronen bevorderen en dus ook de flexibiliteit van arbeidsorganisaties, wanneer de nadelen die voor werknemers zijn verbonden aan flexibele arbeidscontracten financieel worden gecompenseerd of wanneer de bereidheid tot functionele flexibiliteit wordt gehonoreerd.

Het is van belang om de institutioneel bepaalde ruimte voor loondifferentiatie te onderscheiden van specifieke systemen van flexibel belonen. Dit onderscheid verwijst respectievelijk naar de flexibiliteit van de loon- en inkomensvorming en de flexibiliteit van specifieke beloningssystemen. De flexibiliteit van de loon- en inkomensvorming is in belangrijke mate afhankelijk van institutionele randvoorwaarden als het minimumloon en de fiscale en sociale premiedruk. In de kleine afstand tussen minimum en modaal en het lange bruto-netto-traject komt tot uitdrukking dat deze flexibiliteit thans gering is [35]. Dit is van invloed op de bereidheid tot en het nut van het introduceren van flexibeler beloningssystemen.

Een grotere afstand tussen minimum en modaal biedt meer mogelijkheden om economische prestaties en schaarsteverhoudingen in de arbeidsbeloning tot uitdrukking te brengen. Het kan de prikkel versterken voor werkenden om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren en voor werklozen om toegang tot het arbeidsbestel te vinden. Voorts kunnen specifieke flexibele beloningssystemen dan beter tot hun recht komen. Door een verkorting van het bruto-netto-traject kunnen bruto loon- en inkomensverschillen sterker in de netto-sfeer tot uitdrukking komen, hetgeen de allocatiefunctie van de arbeidsbeloning versterkt. Bovendien kan dit bijdragen aan vermindering van de loonkosten.

Het overheidsbeleid heeft sedert 1982 geresulteerd in een zekere verbetering van de verhouding nettoloon-loonkosten op verschillende loonniveaus. Uit de Nota Inkomensbeleid 1988 blijkt dat deze verbetering is opgetreden voor het minimumloon, het twee maal gemiddelde loon en - minder pregnant - voor het modale loon. Tevens is de afstand minimum-modaal toegenomen. Dit laatste kan worden geïllustreerd met tabel 9.1, die aan dezelfde nota is ontleend [36].

Uit de tabel blijkt dat door de bevriezing van het minimumloon de vooral in de jaren zeventig opgetreden verkleining van de afstand minimum-modaal weer enigszins ongedaan is gemaakt, zowel in bruto- en nettotermen, als rekening houdend met veronderstelde huurlasten. Tegelijkertijd is op deze wijze bijgedragen aan de verkorting van het bruto-netto-traject.

---

[34] Vgl. O. Albers, op. cit.

[35] Commissie Economische Deskundigen/Sociaal-Economische Raad, *Rapport Flexibiliteit van de arbeidsmarkt en werkloosheid*; 's-Gravenhage, 1987, blz. 62-70.

[36] Nota Inkomensbeleid 1988; Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20210, nr. 2, blz. 45.

Tabel 9.1 Minimumloon in procenten van modaal

Jaar	Bruto	Netto	Netto incl. IHS[1)]
1968	63,7	70,0	70,0
1973	63,6	71,7	71,7
1982	68,1	79,3	87,0
1987	63,0	75,0	82,3

Bron: Nota Inkomensbeleid 1988, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20210, nr. 2, blz. 45.
1) Individuele huursubsidie bij f 4.400,- respectievelijk f 5.100,- huur in 1982 respectievelijk 1987.

In het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid is een verdere flexibilisering van de loon- en inkomensvorming gewenst. Voor het overheidsbeleid betekent dit dat een verdere verkorting van het bruto-netto-traject en een grotere afstand minimum-modaal moet worden bewerkstelligd. Dit zal tevens de bereidheid tot toepassing van meer flexibele beloningssystemen in het bedrijfsleven vergroten. Het introduceren hiervan, zoals bijvoorbeeld het afhankelijk maken van een deel van de arbeidsbeloning van de winst, is verder een zaak die in het arbeidsvoorwaardenoverleg van werkgevers en werknemers aan de orde kan komen.

Het verkorten van het bruto-netto-traject door het substantieel terugdringen van de collectieve lastendruk is een proces dat een lange adem vergt. Het zal ook pas op langere termijn beduidende effecten kunnen sorteren. Gelet op de functie van het inkomen voor de werking van de arbeidsmarkt is vooral het terugdringen van de omvang van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen gewenst (individuele huursubsidie, studiefinanciering). In talrijke individuele situaties zorgen deze voor een onaanvaardbaar hoge marginale druk.

Binnen de actieve beroepsbevolking zijn er betrekkelijk weinig mensen die het minimumloon verdienen. In november 1983 waren dit er 257.000, van wie 132.000 jongeren onder 23 jaar. De 125.000 werknemers van 23 jaar en ouder vormden samen 3,6 procent van het totale aantal werknemers in deze leeftijdsgroep; in 1974 was dit nog 5,7 procent. De betekenis van de bevriezing van het minimumloon voor de loonvorming is dat er in geval van economische groei meer ruimte ontstaat voor loondifferentiatie binnen het traject minimum-modaal. Een bevriezing van het minimumloon raakt, via de netto-netto-koppeling, het merendeel van de uitkeringsgerechtigden. Bij voortgaande economische groei zal dit op sociale gronden niet langdurig kunnen worden volgehouden. Het bestaansminimum is immers niet slechts aan absolute maatstaven te relateren, maar heeft ook een relatieve component. De afstand minimum-modaal kan niet alleen worden vergroot door een tijdelijke voortzetting van de bevriezing van het minimumloon, maar ook door een procentueel achterblijvende stijging van het minimumloon ten opzichte van modaal.

Gelet op de toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde en met een partner samenwonende vrouwen en een mogelijke ontwikkeling in de richting van individualisering, is te voorzien dat op langere termijn de betekenis van het minimumloon kan veranderen. Het huidige minimumloon is gebaseerd op het bestaansminimum voor een *echtpaar*. Dit specifieke behoefte-element correspondeert met een maatschappij waarin het traditionele model van één - mannelijke - kostwinner per huishouden dominant is. Een zelfde beginsel ligt besloten in de alleenverdienerstoeslag in de belastingheffing. Deze uitgangspunten passen niet meer in een maatschappij waarin steeds meer vrouwen deelnemen aan het arbeidsproces. Het lijkt waarschijnlijk dat, naarmate het individualiseringsproces doorzet, de functie van het minimumloon zal veranderen. Met het oog op de toekomst is het dan ook verstandig vroegtijdig studie te maken van de mogelijke consequenties van het individualiseringsproces voor het minimumloon, de sociale zekerheid, de belastingheffing en inkomensafhankelijke regelingen.

9.4.5 *Herverdeling van arbeid*

Een voortgaande herverdeling van arbeid kan gestalte krijgen door individuele arbeidsduurverkorting (deeltijdarbeid) en collectieve arbeidsduurverkorting. Beide vormen zijn van belang om tot een reductie van de werkloosheid te komen.

Het perspectief dat deeltijdarbeid voor de komende jaren biedt voor een reductie van de werkloosheid is ongewis. Onbekend is hoe de voorkeuren voor deeltijdarbeid zich bij het arbeidsaanbod zullen ontwikkelen, of op welk punt zich verzadigingsverschijnselen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zullen voordoen. Wat de voorkeuren van het arbeidsaanbod betreft is een relevant gegeven dat Nederland al aan de top van de wereldranglijst staat waar het gaat om het aantal in deeltijd werkende vrouwen [37]. Op de ranglijst van participatie van vrouwen in het arbeidsbestel staat Nederland daarentegen laag. Onzeker is of de komende jaren het aantal mannen in deeltijdbanen sterk zal toenemen. Wat de vraagzijde van de arbeidsmarkt betreft is de ontwikkeling eveneens ongewis. Arbeidsorganisaties hebben de efficiency- en flexibiliteitsvoordelen van deeltijdarbeid vaak wel ontdekt, maar wellicht nog niet ten volle benut.

De betekenis van deeltijdarbeid voor een reductie van de werkloosheid is onder meer belicht in het rapport Ruimte voor groei. Een vergelijking van de CPB-prognose voor het arbeidsaanbod in de jaren 1985-1990 met een variant waarin een toename van deeltijdarbeid onder mannen en ongehuwde vrouwen wordt verondersteld, laat een verschil in het arbeidsaanbod zien van 110.000 arbeidsjaren [38].

De mogelijkheden voor een overheidsbeleid gericht op de bevordering van deeltijdarbeid zijn, tenzij tot zeer rigoureuze maatregelen als het opleggen van quota wordt overgegaan, betrekkelijk gering. Naast het bevorderen van de aantrekkelijkheid van deeltijdarbeid door het versterken van de rechtspositie en de sociale zekerheidsrechten, zijn voorlichting, advisering en subsidiëring van haalbaarheidsonderzoeken de meest relevante middelen. Daarnaast kan de overheid als werkgever op dit punt een voorbeeldfunctie vervullen. Binnen een tripartite arbeidsmarktbeleid is er meer perspectief voor het bevorderen van deeltijdarbeid. De sociale partners zouden bijvoorbeeld het op grote schaal doen uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken kunnen aanmoedigen, evenals het decentraal overeenkomen van streefcijfers.

Een speciale vorm van – tijdelijke – deeltijdarbeid is de wettelijke regeling voor ouderschapsverlof. Door bij arbeidsduurverkorting rekening te houden met de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking en de daaruit voortvloeiende behoefte aan mogelijkheden om betaalde arbeid te combineren met verantwoordelijkheid voor zorgafhankelijken kan hieraan een gerichte invulling worden gegeven. Zo kan individuele, maar ook collectieve arbeidsduurverkorting worden aangewend om verschillende vormen van 'verzorgingsverlof' mogelijk te maken. Niet alleen wordt hiermee een bijdrage geleverd aan vermindering van de werkloosheid, ook werken dergelijke vormen van verlof, in combinatie met het opnemen van kinderopvang in de secundaire arbeidsvoorwaarden, preventief ten aanzien van de herintreedstersproblematiek. Deze problematiek ontstaat immers doordat veel vrouwen bij de geboorte van hun eerste kind uit het arbeidsproces treden.

Er valt thans, met uitzondering van VUT-regelingen, een zekere stagnering met betrekking tot collectieve arbeidsduurverkorting te constateren. Dit zou evenwel een tijdelijk verschijnsel kunnen zijn. Gegeven de onzekerheden over de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid is het niet verstandig om collectieve arbeidsduurverkorting als een

[37] P. Boot, 'Deeltijdarbeid - hoe verder?'; *Economisch Statistische Berichten*, 1 januari 1987, 72e jaargang, nr. 3587, blz. 22-24.
[38] WRR, op. cit., blz. 138-140.

gepasseerd station te beschouwen. Dit proces kan een nieuwe, zinvolle impuls krijgen wanneer niet alleen, zoals hiervoor is gesuggereerd, rekening wordt gehouden met de toenemende behoefte aan verzorgingsverlofmogelijkheden, maar ook wanneer het in verband wordt gebracht met de in hoofdstuk 7 van dit rapport gesignaleerde noodzaak tot een toenemende scholingsinspanning door werkenden. Collectieve arbeidsduurverkorting hoeft niet in vrije tijd te resulteren, maar kan ook gestalte krijgen in scholingsdagen.

In het overzicht 'CAO-afspraken 1986' signaleert de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden in 1986 voor het eerst algemene scholingsmaatregelen voor alle werknemers; deze zijn te onderscheiden van meer specifieke scholingsmaatregelen. De algemene scholingsmaatregelen zijn in 9 cao's voor in totaal 226.000 werknemers aangetroffen. Zij behelzen of wel een aanspraak op een jaarlijkse scholingsverlofdag, of wel een percentage van de werktijd van werknemers dat op jaarbasis aan scholing besteed kan worden [39].

Vanuit de optiek van een arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het vergroten van de interne en externe mobiliteit van werkenden en werklozen, is collectieve arbeidsduurverkorting in de vorm van het toekennen van scholingsdagen aan werknemers een aanbevelenswaardige strategie. Collectieve arbeidsduurverkorting biedt het perspectief van een bescheiden verruiming van werkgelegenheid, terwijl adequate bijscholing zowel de arbeidsproduktiviteit kan bevorderen, als de interne en externe mobiliteit van werknemers. Op beide manieren kan ruimte ontstaan voor werklozen en herintreedsters.

[39] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, op. cit., blz. 41.

10. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1 Inleiding

De centrale vraag in dit rapport is: welk arbeidsmarktbeleid is nodig om, gegeven de mogelijkheden tot economische groei, de (potentiële) beroepsbevolking zo goed mogelijk in het arbeidsproces in te schakelen. Met de uitwerking van een 'activerend arbeidsmarktbeleid' wordt een antwoord op deze vraag gegeven. In paragraaf 10.2 worden de kenmerken van zo'n beleid besproken. De voorstellen die in voorgaande hoofdstukken zijn gedaan inzake arbeidsbemiddeling, scholing, werkervaringsplaatsen en flexibilisering van de arbeidsmarkt, worden samengevat in paragraaf 10.3. In paragraaf 10.4 wordt samengevat hoe een activerend arbeidsmarktbeleid kan bijdragen aan de bestrijding van langdurige werkloosheid en de preventie van moeilijk vervulbare vacatures, de twee knelpunten waaraan de voorstellen in dit rapport zijn gerelateerd. In paragraaf 10.5 worden de financiële aspecten van de voorstellen besproken.

De constatering in het WRR-rapport Ruimte voor groei dat de technisch-economische structuur van de Nederlandse economie niet in de weg staat dat in de komende tien jaar de bestaande werkloosheid wordt weggewerkt en het groeiende arbeidsaanbod wordt ingezet, vormt een belangrijk uitgangspunt van dit rapport. Het feitelijk tot stand komen van zo'n ontwikkeling is evenwel afhankelijk van tal van voorwaarden. Het rapport Ruimte voor groei noemt als belangrijke voorwaarden onder meer een bepaald niveau van investeringen en export en een goed werkende arbeidsmarkt. Aan dit laatste kan het arbeidsmarktbeleid in belangrijke mate bijdragen. Arbeidsmarktbeleid is in dit perspectief een noodzakelijke, zij het geen voldoende voorwaarde om te komen tot een situatie van duurzaam economisch herstel en volledige werkgelegenheid. Niet voldoende in de zin dat het slechts één van de groei bevorderende factoren is. Noodzakelijk omdat alleen op basis van een goede werking van de arbeidsmarkt een herstel van volledige werkgelegenheid bereikt kan worden. In hoofdstuk 2 van dit rapport is er op gewezen dat in geval van een stagnerende economische ontwikkeling - in het stagnatiescenario gekarakteriseerd door tegenvallende investeringen en exportprestaties - het arbeidsmarktbeleid een belangrijke factor is om de schade zoveel mogelijk te beperken. Ook in geval van een stagnerende economische ontwikkeling is een activerend arbeidsmarktbeleid nodig voor een zo goed mogelijke benutting van de groeimogelijkheden die er dan zijn.

Volledige werkgelegenheid zal in de toekomst niet bij voorbaat een situatie zijn met voldoende 'vaste banen' (full-time en part-time) voor allen die dat wensen. De segmentatie in het arbeidsbestel die vooral de laatste jaren zichtbaar is geworden, zal waarschijnlijk (voorlopig) stand houden. Naast de traditionele arbeidsmarkt voor 'vaste banen' is de tweede arbeidsmarkt voor flexibele arbeidsrelaties (vooral tijdelijk werk en uitzendwerk) sterk in omvang toegenomen. Deze groei berust allereerst op de omvangrijke werkloosheid, waardoor de marktpositie van werknemers is verzwakt. Verder spelen de technische en organisatorische eisen die de (internationale) concurrentie stelt een rol. Hiernaast hangt de groei van de tweede arbeidsmarkt voor een deel ook samen met voorkeuren van bepaalde groepen werknemers. Hoewel momenteel slechts een klein deel van de werknemers een flexibele arbeidsrelatie ambieert, is het mogelijk dat de voorkeuren in de toekomst, wellicht in samenhang

met de individualiseringstendens of de toenemende participatie van vrouwen, veranderen. Ten slotte kan er ook van een derde arbeidsmarkt worden gesproken, namelijk in geval van arbeidsrelaties waarvan het opleidingsaspect een onderscheidend kenmerk is. Leer-arbeidsovereenkomsten zijn hiervan een voorbeeld. Voor de toekomst acht de Raad een groei van dit type participatiemogelijkheden voor zowel jongeren als ouderen niet alleen waarschijnlijk, maar ook gewenst. Het in hoofdstuk 8 voorgestelde stelsel van werkervaringsplaatsen is een belangrijk middel om langdurig werklozen en herintredende vrouwen kwalificatiemogelijkheden te bieden die de kans op het vinden van een reguliere baan vergroten. Scholingsplaatsen voor werklozen èn werkenden zullen mede een antwoord moeten gaan bieden op de noodzakelijke technologische vernieuwingen in het arbeidsproces en demografische ontwikkelingen in de toekomst.

Een zekere segmentatie van het arbeidsbestel behoeft niet bij voorbaat een sociaal ongewenste ontwikkeling in te houden, indien er althans voldoende mobiliteit tussen de verschillende segmenten mogelijk is. Dan kan de participatie op de tweede en derde arbeidsmarkt voor de betrokkenen in de tijd beperkt blijven. Zowel flexibele arbeidsrelaties als scholings- en werkervaringsplaatsen kunnen voor degenen die onvrijwillig buiten het arbeidsbestel staan de toegang of herintreding tot de eerste arbeidsmarkt vergemakkelijken.

Het in dit rapport voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid heeft gevolgen voor de verdeling van arbeid. Bij de huidige omvangrijke werkloosheid zal een activerend arbeidsmarktbeleid via de inzet van werkervaringsplaatsen, scholing en flexibele arbeidsrelaties in eerste instantie het geschikte arbeidsaanbod vergroten, zonder dat er nog voldoende arbeidsplaatsen tegenover staan. De last van het tekort aan arbeidsplaatsen zal dan echter niet meer uitsluitend op de schouders worden gelegd van één categorie: de langdurig werklozen. Meer personen zullen met werkloosheid worden geconfronteerd, zij het voor kortere duur. Het spreekt vanzelf dat bij een expansieve economische ontwikkeling dit 'rouleren' van de werkloosheid steeds minder wordt.

Een ander effect dat het activerend arbeidsmarktbeleid op de korte termijn kan oproepen is dat de introductie van werkervaringsplaatsen en tijdelijke arbeidsplaatsen voor een deel structurele vaste arbeidsplaatsen kan verdringen. Hier staat echter wel tegenover dat flexibele arbeidsrelaties en scholing kunnen bijdragen aan een uitbreiding van de bestaande werkgelegenheid.

Bij een voortduren van de hoge werkloosheid in een situatie van economische stagnatie zullen effecten als rouleren en verdringen zich nog sterker manifesteren. Toch is een activerend arbeidsmarktbeleid ook in zo'n situatie noodzakelijk. Ten eerste omdat de eis van een goed functionerende arbeidsmarkt ook dan geldt. Ten tweede omdat de voorstellen bijdragen aan het behoud van arbeidsoriëntatie van de minst kansrijken, doordat de werkloosheid van individuen dan veel meer een tijdelijk in plaats van een permanent karakter zal hebben. Zo kan worden voorkomen dat een grote groep mensen *geheel* afhankelijk wordt van de solidariteit die de maatschappij in de vorm van sociale zekerheid bereid is op te brengen.

10.2 Kenmerken van het activerend arbeidsmarktbeleid

Het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid kan met vier kenmerken worden getypeerd. Ten eerste behelst het de bevordering op verschillende manieren van de arbeidsmobiliteit. Ten tweede beoogt het een actieve (her)oriëntatie door werklozen op hun arbeidsmarktperspectieven. Ten derde kenmerkt het zich door een tripartite verantwoordelijkheid voor organisatie, financiering en inrichting. Een vierde kenmerk is een eenvoudig en doeltreffend instrumentarium dat recht doet aan de heterogeniteit van het arbeidsbestel.

De noodzaak tot het *bevorderen van de arbeidsmobiliteit* vloeit voort uit de dynamiek van een markteconomie, tal van technologische ontwikkelingen die produktieprocessen soms ingrijpend beïnvloeden en sociaal-culturele veranderingsprocessen. In hoofdstuk 2 van dit rapport is aangegeven dat zich zowel bij een expansieve als een stagnerende economische ontwikkeling verschuivingen zullen voordoen in het sectorale patroon van de werkgelegenheid. Deze verschuivingen kunnen niet alleen ingevuld worden door toetreding en uittreding van de beroepsbevolking (schoolverlaters, herintreedsters, 65-jarigen), maar vergen tevens mobiliteit van werkenden en werklozen. Door technologische ontwikkelingen zullen beroepen en functies verdwijnen en nieuwe beroepen en functies ontstaan. Dit vergt eveneens arbeidsmobiliteit. Sociaal-culturele veranderingsprocessen als individualisering en toenemende participatie van vrouwen in het arbeidsbestel ten slotte, genereren een behoefte aan andere arbeidspatronen dan traditionele. Dit zal eerder kans van slagen hebben naarmate de beroepsbevolking mobieler is.

Arbeidsmobiliteit kan van functionele, sectorale, geografische of contractuele aard zijn. Werkenden kunnen hun beroepsmatige activiteiten verleggen of veranderen door een andere functie te verwerven, door in een andere sector of op een andere locatie te gaan werken, dan wel door op een ander type arbeidscontract of als zelfstandige te gaan werken. Financiële prikkels, statusoverwegingen en (verwachte) arbeidssatisfactie zijn belangrijke factoren die mensen bewegen tot arbeidsmobiliteit.

Het arbeidsmarktbeleid kan in verschillende opzichten een bijdrage leveren aan het bevorderen van mobiliteit. Scholing en werkervaringsplaatsen kunnen bijvoorbeeld de functionele en sectorale mobiliteitskansen van werknemers vergroten, evenals de arbeidsmarktperspectieven van werklozen en herintredende vrouwen. Tegelijkertijd biedt met name scholing een bijdrage aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures. Flexibele arbeidsrelaties blijken een goede springplank te zijn naar de 'eerste arbeidsmarkt'. Een pluriform stelsel van (directe) arbeidsbemiddeling is van belang voor een zo goed mogelijk allocatieproces. Een zodanige herziening van het ontslagrecht dat minder gewicht wordt gehecht aan anciënniteit of dat losse werknemers niet het eerst voor ontslag in aanmerking komen, kan de mobiliteitsbereidheid van werknemers positief beïnvloeden. De arbeidsmobiliteit wordt voorts beïnvloed door verschillende andere factoren. Verstarrend werken onder meer pensioenen Vutbreuken en de overdrachtskosten van koopwoningen. Aanbevelingen hierover gaan evenwel de reikwijdte van dit rapport te buiten.

Er is geen kwantitatieve norm te geven voor een in economisch opzicht wenselijke mate van arbeidsmobiliteit. Naarmate de economie dynamischer is, is een grotere mate van mobiliteit vereist. Omgekeerd zal de economie ook dynamischer zijn naarmate werknemers meer bereid zijn tot arbeidsmobiliteit en werkgevers ontvankelijker zijn voor sollicitanten met voor hen niet geheel bekende kwalificaties.

Aan arbeidsmobiliteit zijn zowel kosten als baten verbonden. Kosten zijn er in de sfeer van de transactiekosten (inwerkperiode, bijscholing, verhuiskosten). Baten zijn er in algemene zin in de vorm van een goede allocatie van arbeid en in het bijzonder in de vorm van meer ruimte op de arbeidsmarkt voor (langdurig) werklozen en herintredende vrouwen, evenals een bijdrage aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures.

Een activerend arbeidsmarktbeleid behelst ook het mogelijk maken van *een actieve (her)oriëntatie door werklozen op hun arbeidsmarktperspectieven*. Bij het ontbreken van uitzicht op werk zal deelname aan scholing of het vervullen van een werkervaringsplaats een vanzelfsprekende ingang moeten worden tot het verwerven van (nieuwe) kwalificaties voor de arbeidsmarkt.

Wanneer de voorzieningen voor een (her)oriëntatie in voldoende mate aanwezig zijn, kan dit op drie manieren een complement krijgen in het sanctiebeleid in de sociale zekerheid. Ten eerste kan het criterium 'pas-

sende arbeid' worden aangevuld met de criteria 'passende scholing' en 'passende werkervaring'. In een dynamische economie past het niet om gebrekkige of verouderde arbeidsmarktkwalificaties louter 'af te schrijven' met een naar internationale maatstaven bezien hoge werkloosheidsuitkering. Wie geen keuze wil maken ten gunste van de verschillende mogelijkheden tot heroriëntatie zal een aanzienlijke korting op zijn of haar uitkering in de afweging moeten gaan betrekken. Het tweede element is een verdere verhoging van de toegestane kortingspercentages. Hierbij kan gedacht worden aan een orde van grootte van circa 25 procent van de netto-uitkering. Het ligt dan wel in de rede om personen voor wie concrete arbeidsmarktperspectieven ontbreken te ontzien. Het sanctiebeleid vergt, ten derde, ook voldoende medewerking van uitkerende instanties. Toen de werkloosheid vanaf 1980 sterk toenam werd de uitkeringseis van een actief zoekgedrag in de meeste gevallen al spoedig een pro forma vereiste. Er waren immers onvoldoende 'passende' banen. Bij een activerend arbeidsmarktbeleid dat door scholings- en werkervaringsplaatsen voldoende 'passende arbeidsmarktalternatieven' aanbiedt, kunnen de uitkerende instanties hun controlerende taak ook materieel weer gaan uitoefenen.

Het selectief en daadwerkelijk toepassen van sancties heeft als voordeel dat het soortgelijke prikkels tot reguliere arbeidsoriëntatie oplevert als een algehele verlaging van de uitkeringsniveaus, echter zonder dat de rechtvaardigheidsnormen in het huidige stelsel van sociale zekerheid opgeofferd hoeven te worden. Vanuit sociaal oogpunt zijn aanzienlijke kortingen niet bezwaarlijk indien betrokkenen daadwerkelijk een alternatief hebben - hetzij in de vorm van een reguliere baan, hetzij in de vorm van scholing of een werkervaringsplaats - om een inkomen te verwerven van tenminste het niveau van de niet-gekorte uitkering.

Het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid heeft de *tripartisering van de arbeidsvoorziening* als uitgangspunt. Een tripartite bestuur maakt het in principe mogelijk dat zowel de sectorale als de regionale invalshoek van het arbeidsmarktbeleid beter tot hun recht komen. Dit zal evenwel niet lukken indien de tripartisering slechts inhoudt dat de bestaande Colleges van Advies tripartite bestuursorganen gaan heten. Het doel van de tripartisering zal een actieve inbreng van de sociale partners moeten zijn. Deze inbreng moet zowel organisatorisch vorm krijgen als door de inrichting en financiering van het arbeidsmarktbeleid.

Organisatorisch is de tripartisering van belang doordat de arbeidsvoorziening sterk gedecentraliseerd zal worden. Te verwachten is dat zo veel sterker rekening gehouden kan worden met regionale arbeidsmarktsituaties. De participatie van lokale overheden in het bestuur van de arbeidsvoorzieningsorganen biedt bovendien aanknopingspunten voor een coördinatie van gemeentelijk en provinciaal werkgelegenheidsbeleid met het beleid van gewestelijke arbeidsbureaus.

Wat betreft de inrichting van het arbeidsmarktbeleid is de tripartisering van belang omdat deze uitnodigt tot een onderlinge afstemming van het arbeidsmarktbeleid en de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze terreinen zijn in sterke mate complementair. Indien arbeidsmarktproblemen, bijvoorbeeld op het terrein van scholing, werkervaringsplaatsen of flexibilisering van arbeid, niet in de sfeer van het arbeidsvoorwaardenoverleg worden opgelost, zullen deze bij dezelfde actoren terugkeren in de besturen van de arbeidsvoorziening. Ook een te sterke loonontwikkeling zal de sociale partners confronteren met problemen op het terrein van het arbeidsmarktbeleid. Bij een ruime arbeidsmarkt nodigt een tripartite verantwoordelijkheid veel sterker dan thans het geval is, uit tot een benutting van een deel van de loonruimte voor arbeidsmarktdoeleinden.

Ter financiering van de tripartite dienst voor de arbeidsvoorziening is een 'bruidsschat' van vijf jaar lang telkens 1,2 miljard gulden in het vooruitzicht gesteld. Afgaande op de huidige besteding en het huidige

bereik van de arbeidsmarktinstrumenten (vergelijk tabel 5.2 en 5.3 van hfdst. 5), is dat onvoldoende om de verschillende doelgroepen te bereiken. De voor een activerend arbeidsmarktbeleid benodigde additionele middelen kunnen bij de overheid, de sociale fondsen, de loonruimte en werkgeversbijdragen worden gezocht. Een voorbeeld van het beschikbaar stellen van middelen door de sociale partners is genoemd in hoofdstuk 8. Daar is voorgesteld om in het cao-overleg een bepaald aantal werkervaringsplaatsen overeen te komen, waarvan de kosten ten dele voor rekening van arbeidsorganisaties komen, naast een financiële faciliteit conform de Wet-Vermeend/Moor. Tevens is voorgesteld om een afkoopsom overeen te komen voor het geval geen werkervaringsplaatsen worden gecreëerd. De inkomsten hieruit kunnen voor de arbeidsvoorzieningsorganisatie worden bestemd. Het instellen van werkervaringsplaatsen is te beschouwen als het indirect beschikbaar stellen van middelen aan de arbeidsvoorziening. Directe financiële bijdragen van het bedrijfsleven aan de dienst voor de arbeidsvoorziening, waarvan hier slechts een mogelijk voorbeeld is gegeven, dienen bij voorkeur te worden 'geoormerkt' voor specifieke bestemmingen.

De financiering van specifieke arbeidsmarktvoorzieningen door het bedrijfsleven - al dan niet op basis van cao-afspraken - in combinatie met financiering door de overheid kan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid tot uitdrukking brengen. Het heeft bovendien twee duidelijke voordelen: 1. wie betaalt bepaalt (de relevantie van de voorziening voor de arbeidsmarkt); 2. eigen bijdragen van het bedrijfsleven stimuleren tot een efficiënt en op de arbeidsmarkt georiënteerd beheer van de voorzieningen.

Ten slotte moet een activerend arbeidsmarktbeleid gekenmerkt worden door een *eenvoudig en doeltreffend instrumentarium* op basis van een consistente visie op het arbeidsmarktbeleid. In hoofdstuk 5 is gesignaleerd dat het huidige arbeidsmarktbeleid een té groot aantal, deels weinig samenhangende instrumenten telt. De kern van het toekomstige instrumentarium kan bestaan uit één kaderregeling voor scholing en één kaderregeling voor werkervaringsplaatsen, aangevuld met een voorziening voor studie- en beroepskeuzevoorlichting, een voorziening voor startende ondernemers, voorzieningen voor directe en indirecte arbeidsbemiddeling en een loonsuppletieregeling. Hier komen de voorstellen in hoofdstuk 9 van dit rapport ter flexibilisering van de arbeidsmarkt dan nog bij. De doeltreffendheid van de verschillende instrumenten zal op basis van evaluaties regelmatig moeten worden onderzocht; zo nodig moet het instrumentarium worden aangepast. De noodzakelijke flexibiliteit van het arbeidsmarktbeleid kan worden bevorderd door het introduceren van markt- en onderhandelingsbeginselen. Wanneer bijvoorbeeld de arbeidsbureaus niet meer als aanbieder, maar louter als vragende partij op de scholingsmarkt gaan opereren, komen zij in de positie om alleen arbeidsmarktoverwegingen te doen gelden bij het kopen (subsidiëren) van specifieke scholingsplaatsen voor de doelgroep. In een stelsel van werkervaringsplaatsen dat gebaseerd is op onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, kan de omvang regelmatig worden aangepast aan de ruimte die de arbeidsmarkt biedt.

Voor een doeltreffend beleid is de beschikbaarheid van betrouwbare werkloosheidsgegevens onontbeerlijk. Het hanteren van slechts één werkloosheidscijfer doet geen recht aan de heterogeniteit van de participatie en niet-participatie in het arbeidsbestel. Er zijn tenminste drie cijfers nodig om de omvang van de werkloosheid adequaat te beschrijven. Als ondergrens kan gelden het aantal personen dat een werkloosheidsuitkering ontvangt. De gegevens voor dit cijfer zullen geleverd moeten worden door de bedrijfsverenigingen, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de sociale diensten. Om te weten welk deel van de beroepsbevolking direct beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, is de Enquête Beroepsbevolking van het CBS belangrijk. Voor dit cijfer kan de volgende definitie

worden gebruikt: werkloos zijn alle personen zonder werkkring die in de afgelopen vier weken stappen hebben ondernomen om werk te vinden en in staat zijn binnen twee weken een werkkring te aanvaarden. Een derde relevant cijfer, dat eveneens uit de CBS-enquête kan worden afgeleid, betreft het aantal personen dat gedeeltelijk werkloos is. Als definitie kan gelden: gedeeltelijk werkloos zijn alle personen met een werkkring die beslag legt op minder dan de door hen gewenste arbeidstijd (met als bovengrens de gebruikelijke arbeidstijd voor een volledige betrekking), die in de afgelopen vier weken stappen hebben ondernomen om werk te vinden en in staat zijn binnen 2 maanden een nieuwe werkkring te aanvaarden.

10.3 De inhoud van het activerend arbeidsmarktbeleid

In dit rapport worden voor vier onderdelen van het arbeidsmarktbeleid voorstellen gedaan. Te zamen vormen zij de ruggegraat van het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid. In deze paragraaf worden de belangrijkste aanbevelingen op het terrein van respectievelijk de arbeidsbemiddeling, de scholing, de werkervaringsplaatsen en de flexibilisering samengevat.

Een pluriform stelsel van *arbeidsbemiddeling* is van groot belang voor een zo goed mogelijke allocatie van arbeid en daarmee voor het benutten van de groeimogelijkheden die de economie heeft. In de praktijk is arbeidsbemiddeling een ruimer begrip dan hetgeen er op grond van de Arbeidsbemiddelingswet 1930 onder wordt verstaan. Deze wet heeft uitsluitend betrekking op tweezijdige arbeidsbemiddeling die gericht is op de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 1637a BW of ambtelijke aanstellingen volgens de Ambtenarenwet 1929. De openbare arbeidsbemiddeling heeft voor deze nauw omschreven arbeidsbemiddeling een monopolistische positie. Commercieel initiatief wordt hier niet toegestaan. Eenzijdige arbeidsbemiddeling en/of arbeidsbemiddeling die niet is gericht op arbeidsovereenkomsten of ambtelijke aanstellingen valt buiten deze wet. Het uitzendwerk is geregeld in een aparte wet. Naast de directe arbeidsbemiddeling kan ook gesproken worden van indirecte arbeidsbemiddeling, wanneer het gaat om bemiddeling van werkzoekenden naar scholingsplaatsen en werkervaringsplaatsen.

Een spoedige demonopolisering van de openbare arbeidsbemiddeling maakt een betere allocatie van arbeid mogelijk. Commercieel initiatief kan goede diensten bewijzen, mits er waarborgen zijn dat werkzoekenden tegen misbruiken worden beschermd. Die waarborgen kunnen door een vergunningenstelsel worden geboden. Het is te verwachten dat het commerciële bemiddelingsinititiatief zich zal richten op die functies en beroepen waarvoor het aanbod schaars is. Deze gespecialiseerde bemiddelingsdiensten zullen een directe bijdrage kunnen leveren aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures en zo ook een indirecte bijdrage aan de bestrijding van de werkloosheid. De geest van het IAO-Verdrag 1949/16 verzet zich er niet tegen om, vooruitlopend op de ratificatie van de tweede variant in dit verdrag, reeds thans commercieel bemiddelingsinitiatief toe te staan.

Voor de arbeidsbureaus zal in een pluriform stelsel van arbeidsbemiddeling een wat andere rol zijn weggelegd dan thans. De grondslag blijft uiteraard dat Nederland op grond van een internationaal verdrag is gehouden tot het in stand houden van een openbare en kosteloze dienst voor de arbeidsbemiddeling en arbeidsvoorziening. Wat betreft de directe arbeidsbemiddelingsdiensten kan voortgegaan worden op de weg van de vraaggerichte benadering. Veel meer dan thans reeds gebeurt zullen de arbeidsbureaus hun positie op de bemiddelingsmarkt moeten bewijzen en versterken, door het verstevigen van contacten met bedrijven en instellingen, door het introduceren van innovaties zoals vacature- en sollicitantenbanken en job-centres en door een goede marketing. De mogelijke

concurrentie van commercieel initiatief zal als een uitdaging moeten worden opgevat. De arbeidsbureaus zullen zich voorts vooral moeten profileren met hun sterkste wapen: de mogelijkheden tot indirecte arbeidsbemiddeling, of wel het toepassen van arbeidsvoorzieningsmaatregelen. In het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid zal een zwaar beroep gedaan worden op de arbeidsbureaus voor de bemiddeling van werklozen, waaronder herintreedsters, of degenen die met werkloosheid worden bedreigd naar scholings- en werkervaringsplaatsen. De arbeidsbureaus kunnen op deze wijze tevens een 'eigen kweek' vormen, op basis waarvan zij hun thans niet al te goede imago op het terrein van de directe arbeidsbemiddeling kunnen verbeteren.

Een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de arbeidsbureaus is het afschaffen van de inschrijvingsplicht voor uitkeringsgerechtigde werklozen. Het aantal pro forma inschrijvingen kan dan verminderen, zowel van degenen die de facto niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, als van degenen voor wie het arbeidsbureau niets te bieden heeft of voor wie commerciële bemiddelingsbureaus betere perspectieven bieden. De beslissing is dan aan de werkzoekende en diens uitkerende instantie. Tegelijkertijd zijn bedrijfsverenigingen en sociale diensten dan geheel zelf verantwoordelijk voor de controle op de aanspraken op een werkloosheidsuitkering.

Op grond van doelmatigheidsoverwegingen is het van belang dat de arbeidsbureaus *binnen de publieke dienstverlening* de enige instellingen zijn die directe of indirecte arbeidsbemiddeling verrichten. Directe arbeidsbemiddeling en/of arbeidsvoorziening door zowel arbeidsbureaus, als sociale diensten, Vrouw en Werkwinkels en sociaal-cultureel werk is niet alleen inefficiënt, maar gaat ook ten koste van de consistentie van het arbeidsmarktbeleid en de doorzichtigheid van de publieke dienstverlening voor de consument. Wel zal binnen de arbeidsbureaus de organisatie moeten worden afgestemd op de problemen waarmee bijzondere groepen op de arbeidsmarkt worden geconfronteerd.

Er is één uitzondering op het bovenstaande te maken. Bedrijfsverenigingen die dat wensen, moeten een vergunning kunnen krijgen voor *directe* arbeidsbemiddeling. De reden hiervoor is dat bedrijfsverenigingen regelmatige contacten onderhouden met zowel bedrijven en instellingen als uitkeringsgerechtigden. Inspecteurs van bedrijfsverenigingen verwerven door hun bezoeken aan bedrijven en instellingen en passant informatie over vacatures en arbeidsmogelijkheden. Niet zelden wordt hen gevraagd of zij geschikte kandidaten weten. Omgekeerd vragen veel werklozen de beambten van bedrijfsverenigingen of zij van plaatsingsmogelijkheden weten. Het is wenselijk dat bedrijfsverenigingen - voorlopig bij wijze van experiment - beide informatiebronnen mogen koppelen. Op basis van evaluatie-onderzoek kan vervolgens worden bezien of directe arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen toch bezwaren oproept. Arbeidsbemiddeling in ruime zin, dat wil zeggen de bemiddeling naar scholings- en werkervaringsplaatsen, dient, voor zover het de publieke sfeer betreft, een exclusieve taak van de arbeidsbureaus te zijn. Bedrijfsverenigingen moeten zich niet op dit terrein begeven.

Een activerend arbeidsmarktbeleid moet ruime mogelijkheden bieden voor werklozen en werkzoekenden tot een (her)oriëntatie op hun arbeidsmarktpositie, vooral in de vorm van scholing en werkervaringsplaatsen. Dit stelt niet alleen eisen aan de beschikbaarheid van plaatsingsmogelijkheden, maar tegelijkertijd aan de bemiddeling door de arbeidsbureaus. Arbeidsbureaus zullen de middelen moeten krijgen om een voldoende aantal goed gekwalificeerde bemiddelaars aan te stellen. Dit is tenminste zo belangrijk als de opbouw van een toegankelijk, flexibel en op de arbeidsmarkt afgestemd stelsel van buitenschools onderwijs en een omvangrijk stelsel van werkervaringsplaatsen; deze laatste moeten immers niet slechts worden opgebouwd, maar ook benut.

Scholing kan zowel in curatief als in preventief opzicht een belangrijke bijdrage leveren aan een goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het bestaande stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen is hiervoor nog onvoldoende toegerust. Door technologische en economische ontwikkelingen veroudert de kwalificatie die werknemers via het reguliere beroepsonderwijs meekrijgen steeds sneller. Deze veroudering, alsmede het ontstaan van nieuwe functie-eisen vergt permanente scholingsmogelijkheden voor werkenden en werkzoekenden. Buitenschoolse opleidingsvoorzieningen kunnen daar een antwoord op geven. Door de onzekerheden die er blijven bestaan over de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt is een stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen ook van belang voor de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. De centrale onderwijsplanning die nu gehanteerd wordt om de capaciteit en de inhoud van het beroepsonderwijs beter af te stemmen op de vraag vanuit de arbeidsmarkt schiet tekort. Meer mag verwacht worden van een goede samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het regionale bedrijfsleven, waarbij de opleidingen worden afgestemd op de regionale behoeften.

Ieder die in aanmerking wenst te komen voor om-, her- of bijscholing zou daartoe in de gelegenheid gesteld moeten worden. Daarbij moet vermeden worden dat er twee gescheiden circuits blijven bestaan: één gericht op de zittende werknemers en één gericht op werklozen en herintreedsters.

Om te komen tot een samenhangend geheel van voorzieningen is een bestuurlijk-organisatorische structuur nodig die een goede coördinatie van inspanningen mogelijk maakt. Van groot belang hierbij is de voorgenomen decentralisatie en tripartisering van de arbeidsvoorziening. Marktbeginselen zijn hierbij een belangrijk coördinatiemechanisme.

Een verdere stroomlijning van het stelsel van buitenschoolse opleidingsvoorzieningen kan verlopen via de volgende ingangen. Een bedrijfstakgewijs georganiseerde scholing is van groot belang voor bedrijven die zelf niet in staat zijn de noodzakelijke scholing te organiseren. Voor bedrijven met interne bedrijfsopleidingen kan scholing op bedrijfstakniveau een verruiming bieden van de scholingsmogelijkheden. Hierdoor zou het selectieve beleid van bedrijven zowel ten aanzien van de deelname als ten aanzien van de inhoud van interne bedrijfsopleidingen gecompenseerd kunnen worden. De financiering zou kunnen plaatsvinden vanuit scholingsfondsen die beheerd worden door de cao-partners. De middelen van het fonds zouden in de eerste plaats moeten komen van de werkgevers, maar ook van de werknemers die door scholing hun arbeidspositie kunnen versterken mag een bijdrage worden gevraagd. In het kader van de cao-onderhandelingen kan een deel van de loonruimte hiervoor worden vrij gemaakt. Een bijdrage van de overheid kan beperkt blijven tot de startfase en zich richten op de ontwikkelingskosten van cursussen en directe trainingskosten.

De vormgeving van de scholing zal sterk afhangen van de aard van de bedrijfstak. Gekozen kan worden voor een integrale aanpak, waarbij het bedrijfstakgewijze opleidingsbeleid zowel her-, om- en bijscholing omvat, als de initiële vakopleiding, of voor een coördinerende aanpak, bijvoorbeeld bestaande uit de samenstelling van een catalogus van bijscholingscursussen in bedrijven en instellingen, met daaraan gekoppeld afspraken over certificaten en bedrijfstakdiploma's. Bij een bedrijfstakgewijs georganiseerde scholing ligt een versterking van de band met het leerlingstelsel voor de hand.

Een taakverdeling tussen het kort-mbo en het leerlingwezen is van belang om een einde te maken aan de bestaande onduidelijkheid over de beroepsopleidingen voor schoolverlaters en om te vermijden dat onderwijs en bedrijfsleven elk een eigen weg kiezen. Taakverdeling tussen beide leerwegen maakt een meer verantwoorde keuze van leerplaatsen mogelijk. Afhankelijk van de doelstelling (basisopleiding of specialisatie), aard van het beroep (machinebankwerker of administratief medewerker),

doelgroep en mogelijkheden op school en op de leerplek kan de leerweg worden gekozen die het beste voldoet aan de gestelde vakbekwaamheidseisen. Het opbouwen van een goed stelsel voor werkend leren kan bovendien van grote betekenis zijn voor de her-, om- of bijscholing van de zittende beroepsbevolking.

De regionale arbeidsmarkt is een belangrijk aangrijpingspunt voor het arbeidsmarktbeleid. Een belangrijke institutionele verandering die hierop inspeelt, is de voorgenomen tripartisering en decentralisatie van de arbeidsvoorziening. In de nieuwe structuur zal er meer ruimte komen om in de afzonderlijke regio's op de eigen situatie afgestemde regelingen te treffen. De regionale besturen kunnen een centrale plaats innemen in de coördinatie van scholingsvoorzieningen en de afstemming op de regionale behoefte. Een belangrijke voorwaarde is de opbouw van een goede informatievoorziening over de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

Het arbeidsbureau moet een centrale plaats innemen voor werkzoekenden die zich heroriënteren op hun arbeidsmarktperspectieven. Scholing zal voor velen het middel zijn om hun arbeidspositie te versterken. Voor de minder kansrijke groepen kunnen onder meer oriëntatie- en schakelcursussen in een aantal gevallen een goede start bieden. Doordat het arbeidsbureau op basis van de Kaderregeling Scholing de kosten voor de deelnemers geheel of gedeeltelijk kan vergoeden, heeft het in beginsel een sterke positie aan de vraagzijde van de regionale scholingsmarkt. Het arbeidsbureau zal deze subsidieregeling dan ook moeten benutten om bepaalde bedrijfs- en bedrijfstakopleidingen toegankelijk te maken voor werklozen en herintreedsters, uiteraard voor zover dat tot een verbetering van de arbeidsmarktperspectieven leidt. Bij de verruiming van het scala aan scholingsmogelijkheden kan niet volstaan worden met alleen overheidssubsidie; ook in het kader van de cao-onderhandelingen moeten daarover afspraken worden gemaakt.

Voor het goed functioneren van de regionale scholingsmarkt is het van belang dat het arbeidsbureau vrijheid heeft in de keuze van de te subsidiëren scholingsvoorzieningen. Wanneer de verschillende voorzieningen regelmatig op hun relevantie voor de arbeidsmarkt worden onderzocht, biedt die vrijheid waarborgen voor de noodzakelijke flexibiliteit. De aanbieders van scholingsmogelijkheden, waaronder particuliere instituten, zullen hierdoor immers voortdurend aangemoedigd worden hun activiteiten aan te passen aan de behoeften op de regionale arbeidsmarkt. In deze visie past ook de voorgestelde verzelfstandiging van de Centra Voor (Administratieve) Vakopleiding. Het arbeidsbureau komt daardoor geheel in de positie van vragende partij op de regionale scholingsmarkt.

Werkervaringsplaatsen zijn belangrijk voor langdurig werklozen en herintreedsters om relevante werkervaring op te doen. Het huidige arbeidsmarktinstrumentarium biedt hiertoe slechts beperkte mogelijkheden. In de kwartaire sector is er het Jeugdwerkgarantieplan en de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel. In de bouw is er een terugploegexperiment. Voorts zijn er de Jeugdontplooiingsbanen en de Wet-Vermeend/Moor die door middel van loonkostensubsidies arbeidsmogelijkheden voor langdurig werklozen trachten te bewerkstelligen.

Er is een aanzienlijke verruiming van arbeidsmogelijkheden noodzakelijk, niet alleen in de kwartaire sector, maar ook in de marktsector, om de problematiek van de langdurige werkloosheid daadwerkelijk te bestrijden. Daarin kan worden voorzien door de opbouw van een stelsel van werkervaringsplaatsen. In het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid zal dit één van de belangrijkste middelen moeten zijn om degenen die onvrijwillig buiten het arbeidsbestel staan concrete arbeidsmogelijkheden te bieden.

Een belangrijk kenmerk van de voorgestelde werkervaringsplaatsen is dat het geen boventallige arbeidsplaatsen hoeven te zijn. Er worden alleen voorwaarden gesteld aan de selectie van deelnemers. De uitwerking van het beleid geschiedt decentraal. Arbeidsorganisaties brengen werk-

ervaringsplaatsen tot stand en dragen de verantwoordelijkheid voor de taakomschrijving, evenals voor de werving en tewerkstelling van de doelgroep. De afbakening van de doelgroep zal centraal overeengekomen moeten worden; gedacht kan worden aan personen die langer dan één jaar werkloos zijn, herintredende vrouwen en voortijdige schoolverlaters.

De meest uitzichtvolle weg tot het opbouwen van een stelsel van werkervaringsplaatsen is die van de collectieve onderhandelingen, uitgaande van een centraal overeen te komen inspanningsverplichting. De centrale overeenkomst kan in cao's worden geconcretiseerd in afspraken over onder meer:

- het aantal in te stellen werkervaringsplaatsen (bijv. 1% van het aantal werknemers);
- de termijn waarbinnen een en ander zijn beslag moet krijgen en de wijze waarop het normale personeelsverloop daarbij wordt benut;
- uitzonderingsbepalingen (bijv. voor kleine bedrijven en instellingen);
- de beloning (bijv. cao-condities);
- alternatieven (bijv. deelname aan een arbeidspool van werklozen en herintreedsters);
- en financiële afkoopregeling in geval van het niet instellen van werkervaringsplaatsen (bijv. afdrachten aan de arbeidsvoorzieningsorganisatie).

Kleine bedrijven zullen niet altijd gehouden kunnen worden tot het instellen van een werkervaringsplaats. Voor deze bedrijven is de Wet-Vermeend/Moor wel belangrijk. Mede gezien het feitelijk bereik van deze maatregel in het kleinbedrijf is een verruiming van de doelgroep in de Wet-Vermeend/Moor tot alle personen die langer dan één jaar werkloos zijn geweest sterk aan te bevelen.

De opbouw van een stelsel van werkervaringsplaatsen en de verruiming van de doelgroep van de Wet-Vermeend/Moor zouden de mogelijkheid bieden tot een sterke vereenvoudiging van het instrumentarium voor werkgelegenheidsverruiming en plaatsingsbevordering. Er kan dan één uniforme kaderregeling werkervaringsplaatsen komen, die bestaat uit een financiële faciliteit in de vorm van vrijstelling van de werkgeverspremies AAW, AKW, AWBZ, ZFW en NWW en een financiële faciliteit voor een inwerkprogramma. In deze kaderregeling kunnen de volgende bestaande instrumenten in gewijzigde vorm worden ondergebracht: het Jeugdwerkgarantieplan, de Jeugdontplooiingsbanen, de Wet-Vermeend/Moor (incl. de verruiming van de doelgroep), de Maatregel Langdurig Werklozen en de Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing.

Flexibilisering van arbeid is het vierde belangrijke onderdeel van het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid. Flexibilisering, zo is beargumenteerd, schept arbeidsmogelijkheden voor langdurig werklozen en herintreedsters en draagt bij aan de preventie van moeilijk vervulbare vacatures.

Flexibilisering van arbeid kan zowel betrekking hebben op een soepeler inschakeling van arbeid in het arbeidsproces, als op een soepeler inschakeling van arbeid in de privésituatie. Beide aspecten kunnen onderling op gespannen voet staan, zij het niet altijd of bij voorbaat. Naast arbeidsduurverkorting, die een soepeler inschakeling van arbeid in de privé-situatie mogelijk maakt, maar ook een bijdrage levert aan de herverdeling van arbeid, zijn vier hoofdvormen van flexibele arbeid onderscheiden.

Numerieke flexibiliteit, als eerste, verwijst naar fluctuaties in de personeelsomvang als antwoord op afzetfluctuaties. Werknemers in tijdelijke dienst of met arbeidscontracten die weinig zekerheden bieden, vormen de groep waarmee deze fluctuaties op de eerste plaats worden gerealiseerd. *Functionele flexibiliteit*, als tweede hoofdvorm, heeft primair betrekking op 'kernwerknemers'. Dit betreft het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers, zoals door middel van functieverbreding, functieroulatie, het fluctueren van werktijden, overwerk en het bieden

van scholingsfaciliteiten. Naast een bredere inzetbaarheid kan functionele flexibiliteit ook een kwaliteitsaspect hebben, wanneer het de produktiviteit van werknemers positief beïnvloedt. *Uitbesteding van werk*, de derde hoofdvorm, betreft het 'exporteren' van fluctuaties in de hoeveelheid werk naar andere bedrijven - die vervolgens zelf weer flexibiliteitsmogelijkheden kunnen benutten - en/of freelancers. *Flexibele beloningen* zijn een vierde hoofdvorm van flexibele arbeid. Flexibel belonen, dat wil zeggen het in meer of mindere mate afhankelijk maken van de arbeidsbeloning van schaarsteverhoudingen, prestaties of winsten, biedt prikkels die onder meer de bereidheid tot het participeren in de drie eerstgenoemde hoofdvormen van flexibele arbeid kunnen vergroten.

Uitgaande van deze analytische onderscheidingen zijn een aantal aanbevelingen gedaan die een sociaal aanvaardbare flexibilisering van arbeid beogen.

Op het punt van de numerieke flexibiliteit wordt een institutionele verruiming van mogelijkheden voor tijdelijke dienstverbanden voorgesteld. Het voorstel is om twee verlengingen van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur mogelijk te maken zonder dat dit tot aanspraken op ontslagbescherming leidt. Van deze verruiming valt een positief effect op de werkgelegenheid te verwachten, waarvan vooral werklozen en herintreedsters kunnen profiteren. Dit voorstel is bovendien sociaal aanvaardbaar te achten omdat uit empirisch onderzoek een grote mate van doorstroming van tijdelijke naar vaste dienstverbanden is gebleken. Bij de herziening van het ontslagrecht zal er rekening mee moeten worden gehouden dat het bestaan van 'losse', veelal tijdelijke arbeidsplaatsen belangrijk is in bedrijfseconomisch opzicht en voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Bij ontslagen dienen deze plaatsen en de personen die deze bezetten, niet bij voorbaat als eerste te verdwijnen.

De versoepeling van wettelijke normen inzake arbeidstijden is, in de voorwaardenscheppende sfeer, een belangrijk middel om de functionele flexibiliteit van werknemers te vergroten. Het is van belang om zodra het nieuwe vergunningenbeleid in werking treedt door goede voorlichting zorg te dragen voor een ruime bekendheid in het bedrijfsleven. Het subsidiëren van haalbaarheidsonderzoeken naar flexibilisering van bedrijfs- en werktijden is in dit verband eveneens belangrijk, vanwege de voorbeeldwerking die er vanuit kan gaan.

Mobiliteitsbevordering is een centraal kenmerk van het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid. Hiertoe dient de allocatieve functie van het arbeidsloon te worden versterkt. Beleidsmatig kan daaraan worden bijgedragen door een vergroting van de afstand minimum-modaal. Dit kan door een tijdelijke voortzetting van de bevriezing van het minimumloon of door een procentueel achterblijvende stijging van het minimumloon ten opzichte van modaal. Op beide manieren ontstaat op den duur meer ruimte voor loondifferentiatie waarmee de relatieve schaarste van arbeidskwalificaties tot uitdrukking kan worden gebracht. Een tweede middel om de allocatieve functie van het arbeidsloon te versterken is het afhankelijk maken van een deel van de beloning van de bedrijfsresultaten. Dit zal langs de weg van de collectieve onderhandelingen gestalte moeten krijgen. Verder zij er nog op gewezen dat indien er aan uitkeringsgerechtigde werklozen voldoende mogelijkheden geboden worden tot een perspectiefvolle heroriëntatie op de arbeidsmarkt, dit zijn weerslag kan vinden in het sanctiebeleid in de sociale zekerheid. Ook langs deze weg kan de prikkel tot het verrichten van reguliere arbeid worden versterkt.

Herverdeling van arbeid kan ook de komende jaren een bijdrage leveren aan het oplossen van het werkloosheidsvraagstuk. De mogelijkheden voor individuele arbeidsduurverkorting (deeltijdarbeid) lijken bepaald nog niet uitgeput. Arbeidsorganisaties hebben de efficiency- en flexibiliteitsvoordelen van deeltijdarbeid vaak wel ontdekt, maar nog niet ten volle benut. De toenemende participatie van vrouwen, evenals een mogelijke toename van deeltijdarbeid onder mannen en ongehuwde vrouwen

zullen in een relatief groot aanbod van deeltijdwerkers resulteren. Het doen uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken naar de mogelijkheden tot inschakeling van deeltijdwerkers kan bijdragen aan voortgaande benutting van deze participatiemogelijkheid.

Met betrekking tot collectieve arbeidsduurverkorting valt momenteel een zekere stagnatie te constateren. Gegeven de onzekerheden over de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid is het niet verstandig om collectieve arbeidsduurverkorting als een gepasseerd station te beschouwen. Dit proces kan een nieuwe, zinvolle impuls krijgen wanneer het enerzijds in verband wordt gebracht met de toenemende behoefte aan verzorgingsverlofmogelijkheden, anderzijds met de gesignaleerde noodzaak tot een toenemende scholingsinspanning door werkenden. Collectieve arbeidsduurverkorting kan gestalte krijgen in scholingsdagen. Dit biedt het perspectief van enerzijds een bescheiden verruiming van werkgelegenheid, terwijl anderzijds adequate bijscholing zowel de arbeidsproduktiviteit kan bevorderen, als de interne en externe mobiliteit van werknemers.

10.4 De bestrijding van langdurige werkloosheid en de preventie van moeilijk vervulbare vacatures

Het grote aantal langdurig werklozen, waaronder de vrouwen die in het arbeidsbestel willen terugkeren, vormt de kern van het werkloosheidsprobleem. Het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid beoogt participatiemogelijkheden voor langdurig werklozen en herintreedsters te scheppen door de opbouw van een stelsel van werkervaringsplaatsen en verruiming van scholingsmogelijkheden. Voorts valt ook van een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt een verruiming van participatiemogelijkheden te verwachten. Deze verruiming van mogelijkheden dient gepaard te gaan met een intensieve bemiddeling van de betrokkenen naar hetzij arbeidsplaatsen, hetzij scholingsmogelijkheden en werkervaringsplaatsen.

Uit onderzoek is gebleken dat de langdurig werklozen zijn te onderscheiden in een aantal groepen met vrij specifieke kenmerken. Deze heterogeniteit vergt een op maat gesneden inzet van de beschikbare arbeidsvoorzieningsmiddelen.

Voor jonge langdurig werklozen geldt veelal dat een lage of niet afgemaakte opleiding en het ontbreken van werkervaring de belangrijkste obstakels zijn. De positie van deze groep kan worden verbeterd door een nadere beroepskwalificatie in het kort-mbo, het leerlingwezen of beroepsgerichte cursussen, dan wel door participatie op een werkervaringsplaats, al dan niet gecombineerd met korte cursussen. Voor de jonge vrouwen die tot deze groep behoren kan naast de genoemde obstakels bovendien de richting van de gekozen beroepsopleiding een negatieve rol spelen. Door de beperkte werkgelegenheidsperspectieven in de kwartaire sector is heroriëntatie en omscholing voor velen noodzakelijk. Gezien leeftijd en opleiding is deze weg zeker mogelijk. Vooral voor jonge langdurig werklozen is een intensieve directe of indirecte arbeidsbemiddeling van belang, omdat voor velen van hen de arbeidsmarkt immers nog goeddeels onbekend terrein is.

Een zeer omvangrijke groep langdurig werklozen wordt gevormd door oudere werknemers. Hoewel zij in veel gevallen beschikken over een uitgebreide werkervaring zijn hun kwalificaties vaak te bedrijfs- en/of functiespecifiek om breder te kunnen worden aangewend. Naast mogelijkheden in de vorm van scholing of een werkervaringsplaats is het voor deze groep vooral van belang dat er meer arbeidsplaatsen vrijkomen. Hierbij speelt niet alleen de ontwikkeling van de economie een rol, maar ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Tevens bieden flexibele arbeidsrelaties een alternatief voor langdurige niet-participatie. Ook voor deze groep is een intensieve directe of indirecte arbeidsbemiddeling door de arbeidsbureaus belangrijk.

De langdurige werkloosheid onder etnische minderheden is eveneens voor een belangrijk deel terug te voeren op opleidings- en werkervaringsfactoren. Werkervarings- en scholingsplaatsen kunnen de arbeidsmarktperspectieven van deze groep verbeteren. Er zal echter rekening gehouden moeten worden met specifieke achterstanden, zoals een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal. Op verzoek van de regering zal de Raad nog dit jaar een rapport uitbrengen over het overheidsbeleid inzake minderheden.

Vrouwen die na een onderbreking willen terugkeren in het arbeidsbestel, zijn qua positie te vergelijken met langdurig werklozen, zij het dat zij veelal niet als zodanig zijn geregistreerd. De zwakke arbeidsmarktpositie van vele herintreedsters berust op een verouderde beroepskennis of de afwezigheid van recente werkervaring. Voor velen speelt ook een onvoltooide of een weinig gevraagde vooropleiding een rol. Ook voor deze groep zijn scholing en werkervaringsplaatsen belangrijk. Herintreedsters zijn gebaat bij een intensieve directe of indirecte arbeidsbemiddeling. In dit rapport is gesteld dat dit, voor zover het de publieke sfeer betreft, beter door de arbeidsbureaus kan gebeuren dan door Vrouw en Werkwinkels. De arbeidsbureaus moeten hiervoor dan wel de middelen krijgen. Flexibele arbeidsrelaties kunnen herintreedsters de mogelijkheid bieden om terug te keren in het arbeidsbestel. In sommige gevallen omdat op deze manier de arbeid in overeenstemming valt te brengen met de privésituatie, soms omdat een minder aantrekkelijke arbeidsvorm participatiemogelijkheden biedt die er anders niet zijn. Naast flexibele arbeidsrelaties kunnen deeltijdbanen eveneens de participatiemogelijkheden voor hen verruimen.

Ten slotte is er onder de geregistreerde langdurig werklozen een omvangrijke groep (circa 30%) die om redenen van gezondheid, persoonlijke problemen en dergelijke minder geschikt is voor directe deelname aan het arbeidsproces. Deze factoren zijn enerzijds voor werkgevers vaak een reden om hen niet in dienst te nemen, anderzijds vertoont deze groep zelf ook een minder actief zoek- en sollicitatiegedrag. Arbeidsvoorzieningsmaatregelen zullen slechts voor een deel van deze groep herintreding mogelijk kunnen maken.

Het aantal *moeilijk vervulbare vacatures* is momenteel niet zeer omvangrijk. Het CBS schat het totale aantal vacatures in januari 1987 op circa 70.000, waarvan er circa 33.000 (47,5%) moeilijk vervulbaar zijn. Het verschijnsel moeilijk vervulbare vacatures berust deels op wervingsfactoren en deels op kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. De huidige betrekkelijk geringe omvang hangt voor een belangrijk deel samen met de grote werkloosheid. Bij een vermindering van de werkloosheid moet rekening worden gehouden met een mogelijk sterke toename.

De preventie van moeilijk vervulbare vacatures vormt een belangrijk aspect van het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid. Door een preventief beleid wordt een bijdrage geleverd aan de mogelijkheden tot economische groei; direct doordat aanwezige vacatures worden vervuld en indirect doordat achter moeilijk vervulbare vacatures vaak daarmee samenhangende arbeidsplaatsen schuil gaan, die minder moeilijk te bezetten zijn.

In het algemeen kan worden gesteld dat het bevorderen van de arbeidsmobiliteit de belangrijkste remedie vormt voor moeilijk vervulbare vacatures. Een mobiele beroepsbevolking brengt immers eerder de juiste persoon op de juiste plaats dan een (relatief) immobiele beroepsbevolking. Een aantal voorstellen in dit rapport is vervolgens in het bijzonder van belang voor het voorkomen van moeilijk vervulbare vacatures.

In zoverre moeilijk vervulbare vacatures berusten op wervingsfactoren kan een pluriform stelsel van arbeidsbemiddeling bijdragen aan de preventie. Gespecialiseerd commercieel bemiddelingsinitiatief, directe arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen en vraaggerichte arbeidsbemiddeling door arbeidsbureaus kunnen bijdragen aan een grotere trans-

parantie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In zoverre moeilijk vervulbare vacatures berusten op scholingsdiscrepanties zijn de voorstellen op het terrein van het buitenschoolse onderwijs in preventief opzicht belangrijk. Moeilijk vervulbare vacatures berusten in een aantal gevallen op onvoldoende arbeidsaanbod met relevante werkervaring. Hiervoor is het voorgestelde stelsel van werkervaringsplaatsen van belang. Een combinatie met scholing kan nog veel meer bijdragen aan herkwalificatie voor functies waarvoor het aanbod relatief schaars is. Werkervaringsplaatsen zijn ten slotte van belang voor de inschakeling van moeilijk plaatsbaren voor wie scholing niet (in eerste instantie) het middel is om de arbeidsmarktperspectieven te verbeteren. Het is belangrijk dat deze groep de gelegenheid krijgt zich voor te bereiden op vrij te komen arbeidsplaatsen, anders zouden in de toekomst in de lager gekwalificeerde functies wel eens moeilijk vervulbare vacatures kunnen ontstaan.

10.5 Financiële aspecten

Het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid vereist niet in de eerste plaats extra financiële middelen, maar vooral een verandering in de organisatie van het arbeidsmarktbeleid, wijzigingen in regels en werkwijzen en een daadwerkelijke inzet van alle partijen die bij het functioneren van de arbeidsmarkt zijn betrokken. De meeste voorstellen hebben geen grote financiële gevolgen. Enkele voorstellen echter vergen, vergeleken met het huidige arbeidsmarktbeleid, extra financiële middelen, die evenwel niet in alle gevallen ten laste hoeven te komen van de overheid. Er zijn alternatieve financieringsvormen mogelijk, waaraan bovendien voordelen zijn verbonden wat betreft de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid.

Tot de voorstellen waarvan de financiële gevolgen verwaarloosbaar zijn behoren met name: het (zo spoedig mogelijk) demonopoliseren van de openbare arbeidsbemiddeling, het toestaan van directe arbeidsbemiddeling door bedrijfsverenigingen, het afschaffen van de inschrijvingsplicht bij het arbeidsbureau voor werkloze uitkeringsgerechtigden, de taakverdeling tussen leerlingstelsel en kort-mbo, het in positie brengen van het arbeidsbureau als vragende partij op de (regionale) scholingsmarkt, het verzelfstandigen van de C(A)VV's, het formuleren van één eenvoudige kaderregeling werkervaringsplaatsen, het versoepelen van enkele institutionele regels voor de inschakeling van werknemers in het arbeidsproces, het vergroten van de afstand minimum-modaal en het te zijner tijd verscherpen van het sanctiebeleid in het kader van de sociale zekerheid (de twee laatste voorstellen kunnen uiteraard wel financiële gevolgen hebben voor uitkeringsgerechtigden).

De voorstellen waaraan wel financiële consequenties zijn verbonden zullen in een aantal gevallen direct ten laste komen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie (collectieve financiering), maar kunnen in een aantal gevallen ook ten laste worden gebracht van het sectorale bedrijfsleven en de kwartaire sector, afzonderlijke arbeidsorganisaties en de sociale fondsen.

De belangrijkste voorstellen die ten opzichte van het huidige arbeidsmarktbeleid extra financiële middelen vergen zijn:

- de plaatsing van een voldoende aantal vakbekwame bemiddelaars (in de ruime zin van het woord) op de arbeidsbureaus. Daarvoor zijn extra financiële middelen benodigd. Een herschikking van middelen - zelfs indien dat breed wordt opgevat door er de formatie van de Vrouw en Werkwinkels en die van Gemeentelijk Sociale Diensten in te betrekken - zal niet voldoende zijn, willen de arbeidsbureaus al hun cliënten een intensieve en persoonsgerichte begeleiding kunnen bieden. Collectieve financiering is hiervoor geboden;
- voor het toegankelijk maken van bedrijfs- en branche-opleidingen voor werklozen en mensen die met werkloosheid worden bedreigd zal een door de arbeidsvoorzieningsorganisatie te betalen bijdrage nodig

zijn. De kosten zullen per opleiding verschillen. Collectieve financiering ligt hier het meest in de rede;
- voor de bevordering van branche-opleidingen en nieuwe leerlingstelsels - zo mogelijk door gebruikmaking van de capaciteit van het reguliere onderwijs - is een budget nodig om tenminste de startkosten te subsidiëren. Overigens ligt sectorale financiering, bijvoorbeeld op basis van cao-afspraken, het meest in de rede. Collectieve mede-financiering kan soms gewenst zijn, bijvoorbeeld wanneer het belang van de scholingsvoorziening de sector overstijgt. Het grote voordeel van sectorale financiering boven collectieve financiering is dat de sector zo veel sterker gestimuleerd zal worden tot een actieve bemoeienis met en het dragen van verantwoordelijkheid voor de scholingsvoorzieningen. Dit zal de afstemming op de arbeidsmarkt ten goede komen;
- de kosten verbonden aan de werkervaringsplaatsen zullen grotendeels ten laste komen van de arbeidsorganisaties. Deze kosten zullen variëren met het profijt dat arbeidsorganisaties hebben van de arbeid die op deze plaatsen wordt verricht. Als financiële tegemoetkoming wordt een verruiming van de doelgroep ingevolge de Wet-Vermeend/Moor voorgesteld, die vervolgens onderdeel kan worden van één uniforme kaderregeling werkervaringsplaatsen. De kosten van deze verruiming zullen ten laste van de sociale fondsen komen. Het collectief gefinancierde budget van de Maatregel Langdurig Werklozen - een plaatsingsbevorderende maatregel die verbonden is met de Wet-Vermeend/Moor - zal dan moeten worden verhoogd naar rato van het aantal te verwachten toepassingen;
- subsidies voor haalbaarheidsonderzoeken in arbeidsorganisaties naar het flexibiliseren van bedrijfs- en werktijden of naar de mogelijkheden tot een (verdere) invoering van deeltijdarbeid zullen verstrekt moeten worden door de arbeidsvoorzieningsorganisatie;
- een eventuele verdere collectieve arbeidsduurverkorting zal uit de loonruimte moeten worden gefinancierd.

Uit deze opsomming blijkt dat de kosten van de voorstellen ten laste komen van verschillende instanties en partijen. Van sommige voorstellen zijn de kosten moeilijk te schatten, zoals bijvoorbeeld voor werkervaringsplaatsen. Deze kosten zullen voor elke arbeidsorganisatie anders zijn, terwijl ook een positief resultaat kan voorkomen. De kosten van de voorgestelde verruiming van scholingsmogelijkheden zullen variëren met het aantal en de aard van de nieuwe cursussen enerzijds en het aantal gegadigden anderzijds. Ten slotte geldt dat de belangrijkste voorstellen (scholing, werkervaringsplaatsen) nader uitgewerkt zullen moeten worden in collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Daarin zal het kostenaspect juist een belangrijk onderhandelingspunt zijn.

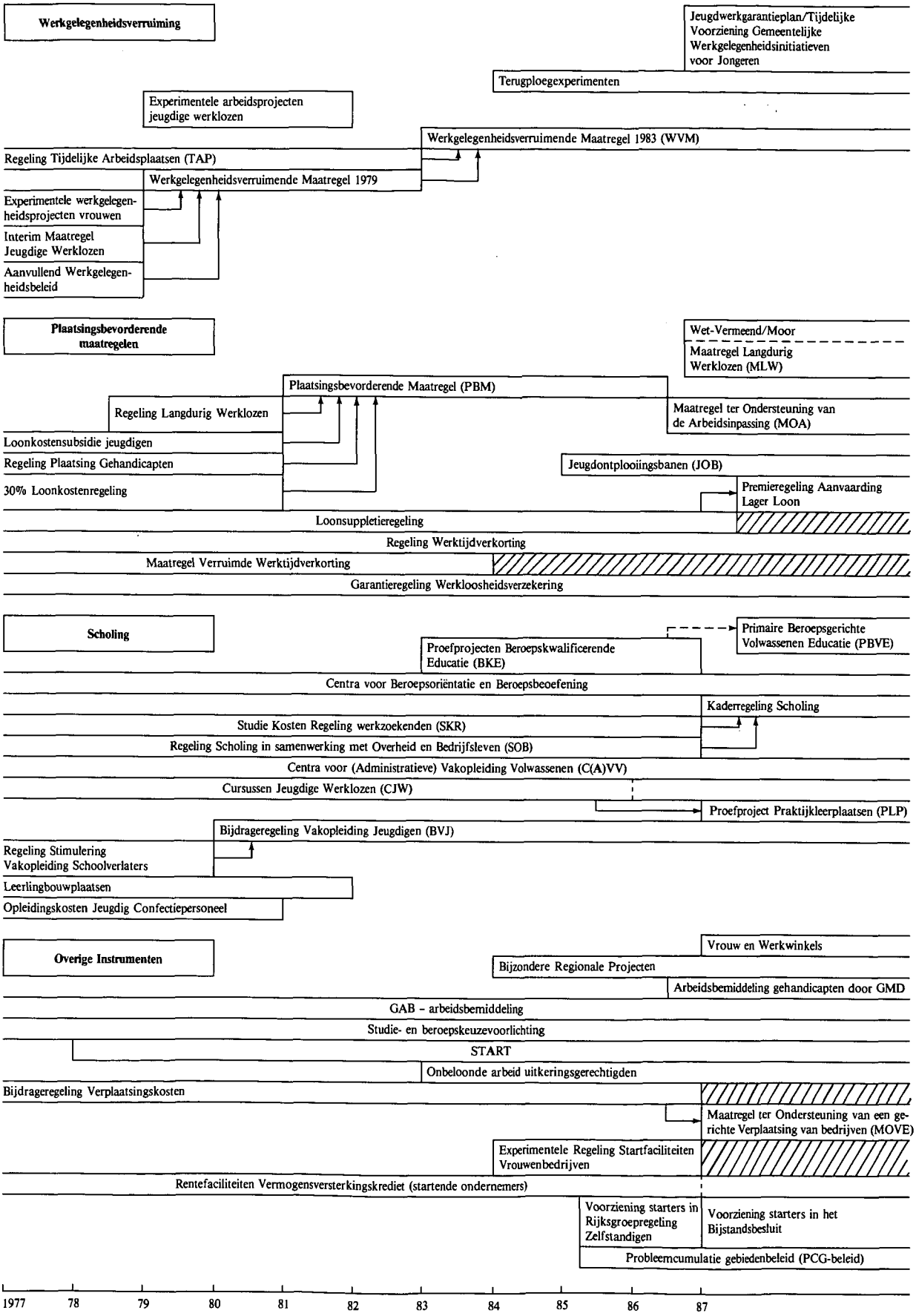
De Raad trekt in zijn voorstellen een zware wissel op de inzet en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Deze inzet en verantwoordelijkheid zal mede moeten blijken uit de bereidheid om financiële middelen ter beschikking te stellen, dan wel kosten te dragen. Een succesvolle tripartisering van de arbeidsvoorziening vergt, zoals eerder gesteld, meer dan een wisseling van de bestuurlijke wacht. Het zal ook moeten bestaan uit een afstemming van het arbeidsvoorwaardenoverleg en het arbeidsmarktbeleid. Bovendien zal een financiële participatie van bedrijven en instellingen in onderdelen van het arbeidsmarktbeleid uitnodigen tot een zodanige inzet van middelen dat de arbeidsmarktrelevantie van de voorzieningen zo groot mogelijk is.

De Raad wil er tot slot op wijzen dat een tripartite verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid niet zonder gevaren is. Het mogelijke succes - en dus ook de mogelijke kans op falen - is afhankelijk van de mate waarin de betrokkenen tot overeenstemming weten te komen. Hiervoor is evenwel geen alternatief. Een arbeidsmarktbeleid is slechts effectief naar de mate waarin het door de actoren op de arbeidsmarkt wordt gedragen. De Raad vertrouwt erop dat het voorgestelde activerende arbeidsmarktbeleid in overeenstemming is met dat draagvermogen.

BIJLAGE 1 Arbeidsmarktinstrumenten

Deze bijlage biedt een beknopte beschrijving van de belangrijkste arbeidsmarktinstrumenten. Zij zijn vermeld in schema 1. In de beschrijving is melding gemaakt van resultaten van evaluatiestudies. De belangrijkste bronnen waarop de beschrijving is gebaseerd zijn informatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van het ministerie van Economische Zaken en de COB/SEO-studie (uitgevoerd door M. de Wachter en E. Visser, 'Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland', 's-Gravenhage 1986). Voorts zijn de in de noten vermelde rapporten en evaluaties geraadpleegd.

Schema 1 Instrumenten Arbeidsmarktbeleid



Bron: Samengesteld door de WRR op basis van COB/SEO, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, Den Haag 1986 en informatie van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken.

1. JEUGDWERKGARANTIEPLAN (JWG)

De regering is van plan om medio 1988 een Jeugdwerkgarantieplan in werking te doen treden. *Doel* van het JWG is om werkloze jongeren van 16 tot 21 jaar een baan aan te bieden in de collectieve sector[1]. Tot de *doelgroep* behoren schoolverlaters die langer dan een half jaar werkloos zijn en jongeren die een baan hebben gehad, werkloos zijn en langer dan een half jaar hun school hebben verlaten. De wekelijkse arbeidsduur in het JWG wordt 19 uur voor jongeren die nog thuis wonen en 32 tot 34 uur voor de uitwonenden. De deelnemers ontvangen een beloning die naar rato van het aantal gewerkte uren is afgeleid van het minimumjeugdloon. Voor 18-jarige uitwonende jongeren is daarom een aanvulling op de beloning tot het RWW-niveau nodig. Tegen de achtergrond van de voorgenomen afschaffing van het minimumjeugdloon voor 16- en 17-jarigen wil de regering de beloning voor uitwonende jongeren van die leeftijd vaststellen op respectievelijk f 450,-- en f 485,-- netto per maand. Thuiswonende jongeren van die leeftijd krijgen een daarvan afgeleid bedrag overeenkomstig het aantal gewerkte uren.

Een jongere mag niet langer dan een half tot één jaar op een zelfde plaats werkzaam zijn. Ten einde budgetvervalsing tegen te gaan mag een garantieplaats niet langer dan twee jaar binnen een organisatorische eenheid bestaan en mag het aantal garantieplaatsen niet meer dan 5 procent van de formatieve sterkte bedragen. Het is de bedoeling dat het JWG medio 1988 gefaseerd in werking treedt, beginnend met een zogenaamde 'intekenfase', waarin gemeenten op basis van vrijwilligheid kunnen besluiten aan de definitieve regeling deel te nemen, en vervolgens een cohortsgewijze uitbreiding. Daarop vooruitlopend zijn tal van gemeenten sedert medio 1986 bezig jeugdwerkplannen tot stand te brengen. Voor de financiering kan subsidie worden verkregen op basis van de 'Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren'. Deze voorziening is in grote lijnen conform de bovenvermelde strekking van het JWG.

2. TERUGPLOEGEXPERIMENTEN

Doel van de terugploegprogramma's in de bouw is het inschakelen van langdurig werklozen in het arbeidsproces. De financiering is gebaseerd op te besparen uitkeringsgelden, een extra rijksbijdrage en financiële bijdragen van derden. De projecten moeten additioneel zijn, een hoge arbeidsintensiteit hebben en niet tot concurrentievervalsing leiden; er mag geen verdringing van reguliere werknemers plaatsvinden. De projecten moeten voor minimaal 70 procent bezet worden door langdurig werklozen; de deelnemers moeten zoveel mogelijk voldoen aan de referte-eis van de WW. Hun rechtspositie is gelijk aan die van reguliere werknemers. In het eerste terugploegexperiment gold dat, indien een deelnemer langer dan 130 dagen (= de referte-eis van de WW) in het project werkzaam was, f 31.000,-- werd 'teruggeploegd'; bij een kortere deelname f 21.000,--. Voor het tweede terugploegexperiment geldt een maximum van f 35.000,--.

Het eerste terugploegexperiment is in 1984 van start gegaan; een tweede terugploegprogramma in 1986. Volgens een soortgelijke formule ging ook een werkgelegenheidsprogramma voor het onderwijs van start. De terugploegprogramma's in de bouw zijn een vervolg op het 1 miljard-programma 1983 voor aanvullende werkzaamheden in de bouw met inschakeling van langdurig werklozen. Het 1 miljard-programma beoogde inverdieneffecten; het werd niet gefinancierd op basis van uitkeringsgelden. De in de tijd volgende twee programma's zijn wel medegefinancierd met bespaarde uitkeringsgelden.

[1] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijksbegroting voor het jaar 1987; Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 700, XV, nr. 18.

In het 1 miljard-programma en het eerste terugploegexperiment werden de projectvoorstellen gedaan door de vakdepartementen. In het tweede terugploegprogramma is dat gedaan door de provincies en de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Het 1 miljard-programma en het eerste terugploegexperiment beoogden een werkgelegenheidseffect van respectievelijk 10 à 15.000 en 8700 arbeidsjaren. Die doelstelling bleek te hoog gegrepen. In juli 1986 bleek slechts een werkgelegenheid van respectievelijk 2.280 en 3.560 arbeidsjaren binnen de projecten te zijn gerealiseerd [2]. Het (theoretisch) werkgelegenheidseffect van een alternatieve aanwending van de ingezette middelen is daar niet van afgetrokken [3]. De gerealiseerde inzet van langdurig werklozen bedroeg circa 70 procent.

Het eerste terugploegpexperiment is, nog voor de beëindiging van het programma, geëvalueerd door het Bureau Berenschot [4]. Belangrijke conclusies zijn:

- van de 18 onderzochte terugploegprojecten konden er 3 (nagenoeg) volledig additioneel worden genoemd, 12 gedeeltelijk additioneel en 3 (waarschijnlijk) niet-additioneel;
- in de praktijk konden voor de terugploegprojecten niet altijd voldoende werklozen worden aangetrokken. Ten einde in administratief opzicht aan de werkgelegenheidsvoorwaarde te voldoen zijn 'terugploegwerknemers' en reguliere werknemers uitgeruild over terugploegprojecten en reguliere projecten;
- door de wijze van subsidiëring (geen loonsubsidies aan aannemers, maar projectsubsidies aan opdrachtgevers) was op voorhand concurrentievervalsing ten gevolge van het terugploegproject uitgesloten;
- de toegestane inzet van 30 procent reguliere werknemers heeft er toe geleid dat ontslagen van reguliere werknemers in de bouw zijn voorkomen.

Een evaluatie van het nog lopende tweede terugploegprogramma is in voorbereiding.

3. WERKGELEGENHEIDSVERRUIMENDE MAATREGEL (WVM)

Doel van deze maatregel is het scheppen van tijdelijke additionele werkgelegenheid in de collectieve sector ten einde inpassing van bepaalde groepen werklozen in het arbeidsproces te bevorderen. De doelgroep bestaat uit personen die minimaal 12 maanden werkloos zijn, of minimaal 9 maanden voor personen jonger dan 23 jaar. De deelnemers mogen 6 tot 12 maanden van de regeling gebruik maken. Werkgevers (in de collectieve sector) ontvangen (in 1987) een leeftijdsgebonden subsidiebedrag van maximaal f 34.920,-- (12x f 2.910,--) bij volledige werktijd voor 23-jarigen en ouderen. De uitvoering van en de beslissing over de toepassing van de maatregel liggen bij de directeur van het GAB. Sedert 1986 wordt er binnen het beleid een lage prioriteit aan de WVM toegekend. De aanwending zal in 1988 worden beperkt tot enkele bijzondere doelgroepen als etnische minderheden, herintreedsters en gehandicapten.

Als vervolg op het Jeugd Werk Plan 1982 (JWP) is onder het regime van de WVM gedurende enige tijd op experimentele basis en op beperkte schaal de mogelijkheid geboden tijdelijke, aanvullende werkgelegenheid te creëren in de marktsector. In het JWP werd verondersteld dat de minst kansrijke jongeren voor werk vooral op de particuliere sector zijn aangewezen. Aan het experiment vanaf medio 1982 bij een vijftal GAB's

---

[2] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*; 's-Gravenhage, 1986, blz. 85.

[3] Vgl. G. Huppes, 'Terugploegen in de bouw; chaos in het werkgelegenheidsbeleid'; *Openbare Uitgaven*, 1984, no. 3, blz. 117.

[4] *Evaluatie van het terugploegexperiment in de bouw*; door C.J.M. van Groesen, L. Markensteyn, H.G. Oudenaarden e.a., ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1985.

is geen vervolg gegeven, onder meer vanwege ongewenste neveneffecten: verdringing van reguliere arbeid, concurrentievervalsing en het voor de arbeidsbureaus zeer arbeidsintensieve karakter van het experiment [5]. De eerste twee neveneffecten bleken overigens niet exact vaststelbaar.

Blijkens de COB/SER-studie is de WVM in de jaren 1982-1984 42.182 maal toegepast; in 1985 circa 6300 maal en in 1986 circa 2500 maal. De gemiddelde kosten per toepassing in de jaren 1982-1984 zijn geschat op circa f 35.000,--. Het percentage deelnemende vrouwen lag ruim boven het aandeel van vrouwen in de werkloosheid, wellicht vanwege de vele toepassingen in de collectieve sector, waar het percentage werkende vrouwen relatief groot is. Om dezelfde reden is er een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden. In de praktijk is niet altijd de hand gehouden aan de eis betreffende de werkloosheidsduur van de deelnemers.

Bij een onderzoek in Tiel in 1982/83 bleken WVM-ers sneller werk te vinden dan een controlegroep: 46 procent tegenover 15 procent vond binnen één jaar een baan. Ten aanzien van de additionaliteit van de arbeidsplaatsen rezen er in dit onderzoek enige twijfels [6]. Een onderzoek van het IVA komt tot de conclusie dat ongeveer 80 procent van het door werklozen uitgevoerde werk in het kader van de WVM of het werken met behoud van uitkering, behoort tot de taken die anders ook zouden zijn verricht [7].

4. DE WET-VERMEEND/MOOR EN DE MAATREGEL LANGDURIG WERKLOZEN (MLW)

Doel van zowel de Wet-Vermeend/Moor als de MLW is het bevorderen van de werkgelegenheid voor zeer langdurig werklozen. De doelgroep bestaat uit personen van 21 jaar of ouder die langer dan drie jaar ononderbroken als werkloos werkzoekende bij een arbeidsbureau zijn ingeschreven of kunnen aantonen drie jaar of langer actief naar werk te zoeken, dan wel twee jaar een baan zoeken en daarna in overleg met het arbeidsbureau een om-, her- of bijscholingscursus hebben gevolgd. Een periode van maximaal 150 feitelijk gewerkte dagen, waarvan 100 in de eerste twee jaar en 50 in het laatste jaar van werkloosheid, geldt niet als onderbreking. Werkgevers kunnen volgens deze regeling worden vrijgesteld van het betalen van werkgeverspremies gedurende maximaal 4 jaar indien zij met de werkzoekende een arbeidsovereenkomst aangaan voor tenminste 6 maanden, met een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van minstens 15 uur. Bovendien kan de werkgever die met de werkzoekende een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aangaat op grond van de MLW een subsidie van f 4000,-- verkrijgen voor training en begeleiding, te verantwoorden door een begeleidingsplan. De Wet-Vermeend/Moor kan afzonderlijk, of in combinatie met de MLW worden toegepast; omgekeerd kan de MLW niet los van de Wet-Vermeend/Moor worden toegepast. De directeur van het GAB beslist over de toepassing. Voor de uitvoering worden de arbeidsbureaus versterkt met 200 extra bemiddelaars. De Wet-Vermeend/Moor is 1 oktober 1986 in werking getreden en op 25 maart 1987 bijgesteld. Hij zal door het NEI worden geëvalueerd.

5. MAATREGEL TER ONDERSTEUNING VAN DE ARBEIDSINPASSING (MOA)

Doel is het bevorderen van duurzame (weder)opneming in het arbeidsproces van langdurig werklozen (> 1 jaar) en herintredende vrou-

[5] J. de Koning, H. Stolk, *Evaluatie van de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel in de marktsector*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1984.

[6] J.C. van Oudheusden, 'De werkgelegenheidsverruimende maatregel; wat levert het op?'; *Economisch Statistische Berichten*, 1984, blz. 1048/1049.

[7] A. ter Huurne, A. de Vries, *Uitkeren of belonen*?; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

wen. De doelgroep bestaat uit werklozen en herintreedsters voor wie inpassing in het arbeidsproces zonder inwerkprogramma niet kan worden verwacht. De werkgever ontvangt een *tegemoetkoming* (subsidie) in de kosten van een inwerkprogramma van maximaal f 6000,--. Daar moet een arbeidsovereenkomst van minimaal 15 uur per week voor tenminste 6 maanden of voor onbepaalde tijd tegenover worden gesteld. De MOA is 17 april 1986 in werking getreden. Hij is niet van toepassing op werklozen die onder de Maatregel Langdurig Werklozen vallen. De beslissing over toepassing wordt genomen door de directeur van het GAB. Uitputting van het budget kan een reden voor afwijzing zijn.

De Plaatsingsbevorderende Maatregel (PBM) is de voorganger van de MOA. Deze verschilde van de MOA onder meer door een hoger subsidiebedrag en een ruimere doelgroep (werklozen die langer dan 3 maanden stonden ingeschreven). In de MOA wordt bovendien een waarborg verlangd voor een reële training en begeleiding in de vorm van een schriftelijk in te dienen inwerkprogramma. De MOA is daardoor niet zonder meer een loonkostensubsidie. De PBM is in de periode 1981-84 26.771 maal toegepast. De kosten per toepassing bedroegen gemiddeld f 8315,-- (guldens 1983). De PBM is in de periode 1981-84 steeds meer toegepast op langdurig werklozen. In 1984 was 66 procent van de deelnemers langer dan een jaar werkloos. De maatregel is niet geëvalueerd. Er is alleen bekend dat in 1982, het eerste jaar dat de PBM volledig functioneerde, 66 procent van de deelnemers bij de gesubsidieerde werkgever in dienst kon blijven, 23 procent werd ontslagen, 2 procent ontslag nam in verband met werkaanvaarding elders, terwijl bij 9 procent de maatregel om een andere reden werd beëindigd.

6. JEUGDONTPLOOIINGSBANEN (JOB)

Doel van JOB is de bevordering van opname in het arbeidsproces van langdurig werkloze jongeren. De doelgroep bestaat uit jongeren onder de 25 jaar, die tenminste 2 jaar werkloos zijn. Bedrijven (in de particuliere sector) kunnen via het uitzendbureau START, vooralsnog in een beperkt aantal regio's, jongeren inhuren tegen een gereduceerd tarief. De jongeren krijgen de status van uitzendkracht, een beloning op basis van het minimumloon en een wekelijkse arbeidsduur tussen de 20 en 32 uur (vanaf mei 1985 is een langere arbeidsduur mogelijk, afhankelijk van de geldende cao-afspraken). De maximale uitzendtermijn bedraagt een jaar. De overheid geeft een subsidie van 33 procent van de minimumuurloonkosten en draagt de uitvoeringskosten[8]. In de regio Amsterdam zijn op experimentele basis particuliere uitzendbureaus betrokken bij de uitvoering.

Het JOB-plan is in september 1984 op experimentele basis van start gegaan. Eind 1986 functioneerde het plan in 10 regio's. Per 1 januari 1987 is het aantal bureaus dat JOB uitvoert uitgebreid van 10 tot 28. Verder is besloten JOB landelijk te implementeren. Het aantal plaatsingen bedraagt (ultimo jan. 1987) circa 2600; het aantal beëindigingen circa 1850.

Het JOB-plan is geëvalueerd door het NEI [9]. Uit het onderzoek, dat 3 regio's bestrijkt, blijkt dat circa 30 procent van de doelgroep door het plan is bereikt. De totale gemiddelde plaatsingsduur bedraagt bijna een half jaar, waarbij het percentage plaatsingen van minder dan een maand met 20 à 25 procent vrij hoog is. De jongeren hebben gemiddeld ongeveer 31 uur per week gewerkt. Over het algemeen is voldaan aan de eisen die het plan stelt aan de deelnemende jongeren en bedrijven. Relatief gezien nemen veel kleine en middelgrote bedrijven deel aan het plan. Blijkbaar is, aldus de onderzoekers, de gedachte dat de uitzendformule

[8] Werkgelegenheidsnotitie 1988; Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 216, nrs. 1-2.
[9] J. de Koning, J.C. de Bruijn, C.Th. Zandvliet, *Evaluatie van het JOB-plan*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

voor kleine bedrijven drempelverlagend zou werken juist geweest. Tenminste de helft van de jongeren die aan JOB deelnamen had op het moment van het onderzoek een baan. Een zelfde aantal jongeren achtte deelname aan JOB nuttig.

In de meeste gevallen is bij de plaatsing van deelnemers verdringing opgetreden, aldus de onderzoekers. Het gaat hierbij om verdringing in de zin dat de voorkeur wordt gegeven aan deze jongeren boven andere (niet langdurig werkloze) jongeren. De onderzoekers schatten dat hiervan in 80 procent van de gevallen sprake is. De kans dat een JOB-jongere iemand verdringt die in feite zelf ook tot de doelgroep behoort, achten zij echter klein. Geconcludeerd kan dan ook worden dat het plan leidt tot een verbetering van de werkgelegenheid voor de doelgroep.

De kans op concurrentievervalsing is, volgens de onderzoekers, te verwaarlozen. Het financiële voordeel dat bedrijven hebben van deelname aan JOB is beperkt. Voorts zijn in een aantal gevallen omstandigheden aan te wijzen die het optreden van concurrentievervalsing minder waarschijnlijk maken, zoals bijvoorbeeld in kleine bedrijven, waar de eigenaar meewerkt. Wanneer daar een jongere wordt geplaatst is waarschijnlijk het enige effect dat de eigenaar minder gaat werken.

7. PREMIEREGELING AANVAARDING LAGER LOON

Doel van de Premieregeling Aanvaarding Lager Loon is het bevorderen van de arbeidsmobiliteit door het verstrekken van een eenmalige premie bij aanvaarding van werk tegen een lager loon. De doelgroep bestaat uit personen die niet langer dan een jaar werkloos zijn of die werkloos dreigen te worden. Voor premie komen diegenen in aanmerking die in hun nieuwe baan minder gaan verdienen dan 80 procent van het loon dat zij in de laatste drie maanden bij hun vorige werkgever ontvingen. Onder loon wordt in deze regeling het inkomen verstaan waarover de premies voor de sociale verzekeringen worden geheven. De hoogte van de premie hangt af van het aantal uren dat iemand in haar of zijn nieuwe baan gaat werken en varieert van f 1000,-- bij een werkweek van 15 tot 20 uur tot f 3000,-- voor een werkweek van meer dan 35 uur. Over de premie behoeven geen belastingen en sociale premies te worden betaald. De premieregeling wordt uitgevoerd door de arbeidsbureaus. Voor de regeling is op jaarbasis 10 miljoen gulden beschikbaar.

De Premieregeling Aanvaarding Lager Loon is op 1 september 1987 in werking getreden. Zij vervangt de vroegere loonsuppletieregeling, die tevens diende ter overbrugging van het inkomensverschil tussen oud en nieuw loon. Loonsuppletie werd in principe alleen toegepast wanneer er voor de arbeidsplaats in kwestie geen kandidaat was voor wie de arbeid zonder suppletie passend was of wanneer voor de betrokkene geen andere arbeidsplaats beschikbaar was. De termijn van loonsuppletie kon variëren van 1 maand tot 4 jaar, afhankelijk van leeftijd en uitkeringsrechten. De beslissingsbevoegdheid lag bij de bedrijfsvereniging of de gemeente. Als gevolg van de ruime arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende grotere selectiemogelijkheden werd de loonsuppletieregeling steeds minder toegepast; in 1985 circa 1690 keer en in 1986 circa 870 keer. Gerekend over de jaren 1979-1984 bedroegen de gemiddelde kosten per toepassing f 2670,-- (guldens 1983).

8. REGELING WERKTIJDVERKORTING

Doel van de regeling is het behoud van arbeidsplaatsen in de marktsector bij tijdelijke vraaguitval. Werkgevers kunnen voor werknemers of groepen van werknemers een vergunning tot werktijdverkorting aanvragen indien (a) de bedrijvigheid in de onderneming tot een abnormaal laag niveau is verminderd, (b) de oorzaken daarvan niet tot het normale bedrijfsrisico behoren en (c) de vermindering van de bedrijvigheid van tijdelijke aard is. Voor de niet-gewerkte uren ontvangt de werknemer,

indien een vergunning is verkregen, een WW-uitkering. In sommige cao's is vastgelegd dat de werkgever in geval van werktijdverkorting een aanvulling tot 100 procent van het gebruikelijke loon moet geven. De termijn voor werktijdverkorting bedraagt 6 weken; deze kan echter een aantal malen worden verlengd. Vergunningen worden verleend door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De toepassing van werktijdverkorting is zeer conjunctuurgevoelig. In de jaren tachtig zijn 1981 en 1982 piekjaren en is de omvang in 1985, gemeten naar het aantal uren waarvoor werktijdvergunning gold, geringer dan enig jaar sedert 1964. In 1985 werden 702 vergunningen verleend met betrekking tot circa 580.000 uren [10].

9. GARANTIEREGELING WW EN WWV

Doel van de regeling is het wegnemen van weerstanden bij werklozen tegen het aanvaarden van werk dat lager wordt beloond dan de laatste dienstbetrekking. De doelgroep bestaat uit werknemers die direct of binnen 6 maanden na ontslag werk aannemen en binnen 30 maanden na eerste ontslag weer werkloos worden. Bij nieuwe werkloosheid wordt de uitkering berekend naar het vroegere, hogere dagloon. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de uitkerende instantie. De garantieregeling is overgenomen in de nieuwe Werkloosheidswet.

10. PRIMAIRE BEROEPSGERICHTE VOLWASSENENEDUCATIE (PBVE)

Doel van de PBVE is het leveren van een bijdrage aan een flexibel geheel van arbeidsmarktrelevante onderwijs- en scholingsvoorzieningen op regionaal niveau voor volwassenen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. De doelgroep bestaat uit volwassenen met een opleiding op ten hoogste het niveau van het lbo A/B of 3 leerjaren algemeen voortgezet onderwijs. Het PBVE-aanbod bestaat uit oriëntatieprogramma's, schakelprogramma's en kwalificerende programma's. Het aanbod zal door partijen in de regio worden ingevuld; dit vereist een samenwerkingsverband van onder meer arbeidsbureaus, leerlingwezen, streekscholen, C(A)VV en dag/avondonderwijs. De PBVE wordt gefinancierd uit de middelen waarover de samenwerkende instellingen regulier beschikken, door bijdragen van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en door arbeidsbureaus die werkzoekenden naar deze vorm van scholing verwijzen. De PBVE is bedoeld als gedecentraliseerde en gedereguleerde voortzetting van de regeling Proefprojecten Beroepskwalificerende Educatie (BKE) en de Cursussen voor Jeugdige Werklozen (CJW). De PBVE is in de tweede helft van 1987 in werking getreden.

Doel van de proefprojecten Beroepskwalificerende Educatie was het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers via beroepsgerichte training en het leren functioneren in een arbeidsorganisatie. De doelgroep bestond uit volwassenen zonder of met een geringe beroepsgerichte opleiding (max. lbo/mavo). Indien deelnemers een uitkering ontvingen, liep deze door. Het aantal deelnemers bedroeg in 1983/84 circa 2000 en in 1984/85 circa 2750. Er zijn geen gegevens omtrent de gemiddelde kosten per deelnemer. Het functioneren van de projecten is geëvalueerd [11]. De Cursussen voor Jeugdige Werklozen lopen in 1987 door (zie verder).

---

[10] *Jaarverslag directoraat-generaal van de Arbeid 1985*; 's-Gravenhage, 1986.

[11] Landelijke Projectgroep Beroepskwalificerende Educatie, *Eindrapportage over de periode 1983-1986*; Zeist, 1986.
Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek, *De ene doelgroep is de andere niet*; Amsterdam, 1987.

11. CENTRA VOOR BEROEPSORIENTATIE EN BEROEPSBEOEFENING (CBB)

Doel van de CBB is het opheffen van achterstanden waarin personen door sociale en/of culturele factoren kunnen verkeren. De doelgroep bestaat uit 'rechtens in Nederland verblijvende ingeschreven werkzoekenden'. Een eventuele uitkering wordt niet stopgezet. De CBB vergoeden reiskosten. Er waren in 1987 24 gemeenten die het beheer voerden over een CBB, met in totaal 2237 cursusplaatsen op jaarbasis. Gerekend over een gemiddelde verblijfsduur van 9 maanden kunnen jaarlijks 3000 werkzoekenden aan bod komen. De totale kosten per cursusplaats (op jaarbasis) bedragen circa f 17.000,--. Er zijn geen gegevens omtrent de effecten op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers.

12. KADERREGELING SCHOLING

De Kaderregeling Scholing vervangt met ingang van 1 januari 1987 de Regeling Scholing in samenwerking met Overheid en Bedrijfsleven (SOB) en de Studiekostenregeling werkzoekenden (SKR). Doel van de kaderregeling is om de directeur van het GAB een instrument te bieden waarmee deze een regionaal georiënteerd scholingsbeleid kan voeren, zowel gericht op vraag en aanbod van arbeid en op sectoren van de arbeidsmarkt, als op categorieën van werklozen en werknemers. De doelgroep bestaat uit werklozen en werknemers voor wie scholing noodzakelijk is om in het arbeidsproces opgenomen of gehandhaafd te kunnen worden. Met een kaderregeling is beoogd een flexibel en op de regionale arbeidsmarkten georiënteerd geheel van scholingsvoorzieningen te kunnen bieden. De regeling maakt het mogelijk de kosten voor om-, her- en bijscholing volledig te vergoeden voor werklozen, voor 50 procent als het gaat om werkenden die korter dan 6 maanden bij een werkgever in dienst zijn en voor 25 procent wat betreft overige werknemers. Voor zover scholing plaatsvindt aan een C(A)VV is deze gratis.

Om zicht te krijgen op het mogelijke bereik van de kaderregeling kan worden gelet op de voorgangers: de SKR en de SOB. Recente gegevens over het succes op de arbeidsmarkt van de deelnemers aan de SKR en de SOB zijn niet voorhanden.

Doel van de SKR was de bevordering van de inpassing of handhaving in het arbeidsproces door middel van opleidingen bij opleidingsinstellingen. De doelgroep bestond uit werklozen of met werkloosheid bedreigden die zonder gerichte studie niet in het arbeidsproces geplaatst of gehandhaafd konden worden. De regeling kende geen leeftijdscriteria en vergoedde alle (noodzakelijke en directe) kosten. De SKR werd uitgevoerd door de GAB's. Het aantal toepassingen nam in de jaren 1979-1986 toe van circa 9700 tot 30.800 per jaar. De gemiddelde kosten per toepassing bedroegen in 1985 en 1986 circa 1200 gulden.

Doel van de SOB was (weder)inpassing of handhaving van arbeidskrachten in het arbeidsproces door middel van scholingsprojecten in bedrijven. De doelgroep bestond uit werkenden en werkloze werkzoekenden. De overheid gaf een tegemoetkoming in de niet-produktieve loonkosten (max. f 65,-- per dag) en/of opleidingskosten (max f 103,-- per dag). Tevens kon capaciteit van de C(A)VV ter beschikking worden gesteld.

De SOB werd in de jaren 1979-1986 gemiddeld 4750 maal per jaar toegepast (1986: circa 3600). De gemiddelde kosten per toepassing bedroegen circa f 11.000,-- (guldens 1983). Het percentage vrouwelijke deelnemers was laag, circa 9 procent. Verder had 80 à 90 procent van de deelnemers maximaal een lagere (beroeps)opleiding.

13. CENTRA VOOR (ADMINISTRATIEVE) VAKOPLEIDING VOLWASSENEN (C(A)VV)

Doel van de centra is het bevorderen van de (weder)inpassing of handhaving in het arbeidsproces door middel van scholing in dagopleiding. De doelgroep bestaat uit werklozen of met werkloosheid bedreigde personen, werkende ongeschoolden en bijzondere groepen op de arbeidsmarkt. De eventuele uitkering van de deelnemers blijft behouden. Aan gehuwde niet-uitkeringsgerechtigde vrouwen kan een scholingstoeslag worden toegekend. De directeur van het GAB beslist over de toelating.

Het aanbod van de C(A)VV omvat circa 50 standaardopleidingen en een zeer variërend aantal specifieke opleidingen, zowel toegesneden op individuele cursisten als op regionale behoeften. Het aantal beschikbare scholingsplaatsen bedroeg in 1985 4451; het streefcijfer voor 1987 is 5225. De gemiddelde verblijfsduur van een cursist(e) is 8 maanden. In 1985 waren er 10.455 cursisten in opleiding, die gemiddeld 60 cursusdagen op de centra benutten (cursisten kunnen hun opleiding over meerdere jaren uitsmeren). De bezettingsgraad van de centra bedroeg gemiddeld 63 procent. De totale kosten per effectieve cursusdag bedroegen in 1985 per cursist/e f 164,-- [12]. Een effectiviteitsonderzoek naar de C(A)VV door het NEI is in voorbereiding.

14. CURSUSSEN JEUGDIGE WERKLOZEN (CJW)

Doel van de cursussen is het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers door middel van oriëntatie op de mogelijkheden van de arbeidsmarkt en de eisen van het beroepsleven. De doelgroep bestaat uit werkloze, niet meer leerplichtige jongeren tot 23 jaar, die ten hoogste het algemeen voortgezet onderwijs of het lager beroepsonderwijs hebben doorlopen en een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt innemen. Een eventuele uitkering van cursisten wordt niet stopgezet. Van de cursisten wordt een eigen bijdrage in de reiskosten gevraagd. De beslissing over toelating ligt bij het bestuur van de streekschool.

Vanaf 1986 zijn de CJW sterk in omvang teruggebracht en onder uitsluitende verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen gebracht. Binnen Arbeidsvoorziening is als een meer arbeidsmarktgeoriënteerd alternatief voor de CJW gestart met het proefproject praktijkleerplaatsen (PLP) (zie hieronder).

Het rendement van de CJW voor de arbeidsmarktpositie van de deelnemers lijkt, afgaande op spaarzame gegevens, niet hoog. In 1979/80 werd een 'schakelpercentage' (naar baan, leerlingwezen of overige opleidingen) van 64 procent bereikt, in 1980/81 53 procent en in 1981/82 51 procent. Gegevens van een vergelijkbare controlegroep zijn niet bekend.

15. PROEFPROJECT PRAKTIJKLEERPLAATSEN (PLP)

In 1987 wordt met de uitvoering van praktijkleerplaatsen, dat als experiment van 1985 dateert, begonnen. Doel is de stimulering van de totstandkoming van praktijkleerplaatsen in bedrijven en instellingen ten behoeve van jongeren die geen of nog geen reguliere leerlingstelselplaats hebben kunnen bemachtigen. De doelgroep bestaat uit werkzoekende jongeren tot 23 jaar die bereid zijn om in een combinatie van werken en leren praktijkervaring op te doen, maar die, om wat voor reden dan ook, niet of nog niet toegelaten kunnen worden tot leerlingstelselopleidingen. Bij voorlopig negen GAB's zullen speciale opleidings- en trainingsbemiddelaars zich bezighouden met de werving van praktijkleerplaatsen en bemiddeling van jongeren. De praktijkleerplaatsen kunnen

[12] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijksbegroting voor het jaar 1987; Tweede Kamer, vergaderjaar 1986/87, 19 700, XV, nr. 3, blz. 25-27.

een onderdeel vormen van jeugdwerkplannen in het kader van een cao. In dat geval gelden de in dat kader afgesloten leer- en/of arbeidsvoorwaarden. Het kan daarbij een zogeheten jeugdwerkregeling betreffen, waarbij de jongeren via hun ouders aanspraak maken op kinderbijslag (16- en 17-jarigen, evenals 18-20-jarigen indien zij minder dan 16 uur produktieve arbeid verrichten) of zelf recht hebben op een RWW-uitkering (overige 18-20-jarigen en 21- en 22-jarigen). Praktijkleerplaatsen kunnen ook gevonden worden buiten het kader van jeugdwerkplannen. Voorts is toepassing van de Kaderregeling Scholing mogelijk.

16. BIJDRAGEREGELING VAKOPLEIDING JEUGDIGEN (BVJ)

Doel van de maatregel is de ondersteuning van de praktijkcomponent van het leerlingwezen. De doelgroep bestaat uit (werkloze) jongeren tot 23 jaar in hun eerste jaar van een primaire opleiding. Per leerling wordt f 3500,-- uitgekeerd aan een door sociale partners beheerd opleidingsfonds. Dit bedrag kan worden verhoogd met f 3000,-- voor gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten (GOA's) en met (nog eens) f 2000,-- voor meisjes bij opleidingsrichtingen waar deze een minderheid van de instroom uitmaken (ter bevordering van de toestroom van vrouwen naar traditionele mannenberoepen). De opleidingsfondsen hebben een doorsluisfunctie; zij zijn verplicht 85 procent van de ontvangen gelden door te sluizen naar degenen die de praktijkcomponent verzorgen. Met de leerlingen wordt een leerovereenkomst of een leer-arbeidsovereenkomst gesloten. Het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening kent de BVJ-gelden toe.

De BVJ had tot 1983 een tijdelijk karakter; in 1983 werd zij, in het verlengde van het 'Open Overleg Wagner', een structurele maatregel. Het aantal toepassingen steeg van circa 26.000 in 1983 tot circa 35.000 in 1986, waarvan in het laatste jaar 8800 betrekking hadden op GOA's en 1050 op meisjes. Deze cijfers moeten niet verward worden met die van de instroom in het gehele leerlingwezen; de BVJ ondersteunt alleen de instroom voor jongeren onder de 23 jaar in het primaire leerlingwezen.

Het leerlingstelsel is van groot belang als brug tussen het reguliere onderwijs en het arbeidsbestel. Het biedt een vakopleiding door middel van een combinatie van theoretisch onderwijs en leren door doen. Onderzoeksgegevens die zicht bieden op het arbeidsmarktperspectief van de deelnemers zijn niet voorhanden. Wel is er recent onderzoek verricht naar de mogelijkheden ter vergroting en versterking van het leerlingwezen [13]. Gebleken is dat in bepaalde sectoren initiatieven met betrekking tot het leerlingwezen nagenoeg geheel afhankelijk zijn van de BVJ (bijv. de detailhandel en de procesindustrie).

17. REGELING BIJZONDERE REGIONALE PROJECTEN (BRP)

Doel van de BRP is om de arbeidsbureaus op regionaal niveau ruimte te bieden voor eigen beleid. Activiteiten die als BRP in aanmerking komen moeten leiden tot een verbetering van allocatieprocessen op de arbeidsmarkt, al dan niet in samenhang met de versterking van de economische structuur in de regio. Er bestaat bij het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening slechts een zeer globaal inzicht in de wijze van besteding van de BRP-middelen. Deze bedroegen in 1984 circa 22 miljoen gulden, in 1985 68 miljoen gulden en 1986 57,5 miljoen gulden. De toepassingen van BRP's betreffen ondersteuning en begeleiding van werkgelegenheidsinitiatieven, scholingsprojecten voor werklozen, onderzoek,

[13] B. Hövels, *Arbeidsorganisaties en het leerlingwezen*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1985.
B. Hövels, H. Verijdt, *Naar een versterking van het leerlingwezen*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

versterking van de eigen organisatie, werkgelegenheidsprogramma's en leer-werkervaringsprojecten. In 1985 betrof het in totaal circa 365 projecten, waarmee naar zeer globale schatting 7500 personen direct of indirect werden bereikt (opgave ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

18. ARBEIDSBEMIDDELING GEHANDICAPTEN (GMD)

De GMD is reeds lang nauw betrokken bij de (re)integratie van gehandicapten in het arbeidsproces vanwege haar rol bij de uitvoering van de WAO/AAW. In 1986 verkreeg de GMD voor het eerst een formele bevoegdheid tot arbeidsbemiddeling.

De GMD heeft onder meer tot taak te onderzoeken of gehandicapten mogelijkheden hebben tot het verwerven van een arbeidsplaats, hen daarbij te begeleiden en voorwaarden te scheppen. In het licht van deze activiteiten was de feitelijke arbeidsbemiddeling, welke was voorbehouden aan het GAB, een kleine stap. Er bestonden reeds samenwerkingsverbanden tussen GMD en Arbeidsvoorziening op basis van de 'meest gerede partij' formule. De GMD kon een intermediairfunctie op de arbeidsmarkt uitoefenen indien zij daartoe de meest gerede partij was. Die functie is gaandeweg steeds vaker bij de GMD komen te liggen. Ten einde deze praktijk te formaliseren is in 1986 een bemiddelingsvergunning verleend.

19. GEWESTELIJK ARBEIDSBUREAU (GAB)

Zie hoofdstuk 6 over arbeidsbemiddeling in dit rapport.

20. STUDIE- EN BEROEPSKEUZEVOORLICHTING

De studie- en beroepskeuzevoorlichting gebeurt deels door de arbeidsbureaus, deels via de schooldecanen en leerlingbegeleiders in het voortgezet onderwijs (vo), deels door (subsidies aan) particuliere instellingen. De Centrale Dienst voor de Arbeidsvoorziening levert aan verschillende tussenpersonen en -instellingen voorlichtingsmateriaal. Dit bevat gegevens over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor verschillende beroepsgroepen.

De studie- en beroepskeuzevoorlichting van het arbeidsbureau is primair gericht op het vergroten van de arbeidsmarktkansen of bemiddelbaarheid van de ingeschrevenen. De relatie tussen Arbeidsvoorziening en de schooldecanen en leerlingbegeleiders in het vo is geregeld in afspraken met het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. In principe komt iedere leerling in het vo die advies bij keuze van vakkenpakket, richting of vervolgstudie vraagt met voorlichtingsmateriaal van Arbeidsvoorziening in aanraking. Particuliere instellingen die beroepskeuzevoorlichting geven komen voor subsidie in aanmerking.

Er is geen recenter informatie dan van 1980 beschikbaar over het bereik van de arbeidsbureaus en gesubsidieerde particuliere instellingen op het gebied van de beroepskeuzevoorlichting [14]. In haar verslag over 1985 wees de Algemene Rekenkamer erop dat van de zijde van het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening 'nog weinig activiteit was ontplooid om de werking van de regelingen, de efficiency van de taakuitvoering en de effectiviteit van de beroepskeuzevoorlichting na te doen gaan' [15].

[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/81, 19 465, nrs. 1-2, blz. 35.
[15] Algemene Rekenkamer, *Verslag 1985*; 's-Gravenhage, blz. 293.

21. STICHTING UITZENDBUREAU ARBEIDSVOORZIENING (START)

Doel van START is werkzoekenden, voor wie het arbeidsbureau niet direct een passende baan beschikbaar heeft, met behulp van de uitzendformule weer aan werk te helpen. Het uitzenden wordt gezien als middel om duurzame opname in het arbeidsproces te bereiken. De voornaamste doelgroep waarop START zich richt bestaat uit werkzoekenden die langer dan 3 maanden zonder werk zijn, ouderen en gehandicapten.
START werkt, als zelfstandig rechtspersoon, nauw samen met de arbeidsbureaus. Het wordt bestuurd door overheidsvertegenwoordigers en sociale partners. START wordt niet gesubsidieerd en werkt kostendekkend.

START heeft zich in betrekkelijk korte tijd tot een grote organisatie ontwikkeld. Bedroeg het aantal plaatsingen in 1981 13.407 in 1985 waren dit er 92.594. Twee derde van de geplaatste personen is jonger dan 25 jaar. 13 procent betreft plaatsingen in deeltijd; 39 procent betreft plaatsingen van vrouwen. Meer dan 30.000 personen kwamen via een START-uitzending rechtstreeks aan een vaste baan.

22. ONBELOONDE ARBEID UITKERINGSGERECHTIGDEN

Het wetsvoorstel Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden is op 30 mei 1986 bij de Tweede Kamer ingediend en inmiddels behandeld en aanvaard. In het wetsvoorstel staan strenge voorwaarden: geen verdringing van reguliere arbeid, geen concurrentievervalsing en geen gebruik van budgettaire middelen die anders voor beloonde arbeid beschikbaar zouden zijn. Thans bevatten de WWV en RWW mogelijkheden om met behoud van uitkering deel te nemen aan educatieve activiteiten, gericht op herintreding in het arbeidsproces. In de nieuwe werkloosheidswet zullen met het oog hierop regels worden opgenomen.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schat het aantal uitkeringsgerechtigden dat onbeloonde arbeid verricht op circa 40.000 [16]. De indruk bestaat dat vooral beter opgeleide en pas kort werklozen onbetaalde arbeid met behoud van uitkering verrichten en/of deelnemen aan educatieve voorzieningen [17]. Het effect op de arbeidsmarktpositie van het verrichten van onbeloonde arbeid lijkt gering [18].

23. MAATREGEL TER ONDERSTEUNING VAN EEN GERICHTE VERPLAATSING VAN BEDRIJVEN (MOVE)

Doel van de MOVE is de ondersteuning van een gerichte bedrijfsverplaatsing, waardoor de werkgelegenheid in bepaalde gebieden van het land wordt gestimuleerd. Werkgevers die meeverhuizende werknemers een verhuiskostenvergoeding van minimaal f 3000,-- verstrekken, kan een tegemoetkoming in de verhuiskosten van f 3000,-- worden toegekend. De directeur van het GAB beslist omtrent de toepassing. Jaarlijks is er voor de MOVE een landelijk budget; uitputting geldt als afwijzingsgrond voor subsidie-aanvragen.

De MOVE is per 1 januari 1987 in de plaats getreden van de Bijdrageregeling Verplaatsingskosten 1977 (BVK). De BVK had een tweeledige doelstelling. Enerzijds richtte de BVK zich op individuele werklozen of met werkloosheid bedreigde personen. Zij konden een bijdrage in de verhuiskosten krijgen bij het aanvaarden van werk elders. Dit onderdeel

[16] M. de Wachter, E. Visser, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*; uitgave SER/COB, 's-Gravenhage 1985.
[17] Stichting van de Arbeid, *Samen voor Werk*; 's-Gravenhage, 1986, blz. 50.
[18] S. Kooistra, H. Kroft (red.), *Maatregelen voor werklozen; wat werkt.....en wat niet?*; ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Rijswijk, 1986, blz. 58/59.

van de BVK vond in de praktijk nauwelijks toepassing. Anderzijds kende de BVK een collectief gedeelte (gerichte bedrijfsverplaatsingen), waarvan de kern op vereenvoudigde wijze in de MOVE is overgenomen.

De BVK is in de jaren 1979-1986 gemiddeld op 775 werknemers per jaar toegepast. De gemiddelde kosten bedroegen (gerekend over de jaren 1979-1984) circa 3600 gulden (guldens 1983). De effectiviteit van de maatregel valt moeilijk vast te stellen; er kan immers niet worden nagegaan of, en zo ja hoeveel betrokkenen zonder subsidie daadwerkelijk bereid zouden zijn tot geografische mobiliteit.

24. RENTEFACILITEIT VERMOGENSVERSTERKINGSKREDIET VOOR STARTENDE ONDERNEMERS

De kredietregeling Midden- en kleinbedrijf kent een rentefaciliteit vermogensversterkingskredieten voor startende ondernemers. Doel van de kredietregeling is het beschikbaar stellen van risicodragend kapitaal onder staatsgarantie. De rentefaciliteit behelst rentebijschrijving. Gedurende de eerste drie jaar van de looptijd van het krediet schrijft de bank jaarlijks op verzoek van de ondernemer 50 procent van de over de oorspronkelijke hoofdsom verschuldigde rente vermeerderd met de in voorgaande jaren bijgeschreven rente bij de hoofdsom bij; gedurende de periode van rentebijschrijving behoeft de ondernemer niet af te lossen.

Tot 1 januari 1987 kende de kredietregeling Midden- en kleinbedrijf ook een rentesubsidie; gedurende de eerste drie jaar van de looptijd van het krediet werd de startende ondernemer 50 procent van de verschuldigde rente niet in rekening gebracht.

De beslissing over toepassing van een vermogensversterkingskrediet berust voor kleine kredieten (max. f 100.000,--) bij de bank, voor middelgrote kredieten (max. f 250.000,--) bij de Centrale Beoordelingscommissie en voor grote kredieten bij de minister van Economische Zaken. De kredietregeling wordt thans geëvalueerd.

25. BIJSTANDSBESLUIT (STARTERS)

Met ingang van 1 januari 1987 is het Bijstandsbesluit zelfstandigen, waarin een voorziening voor startende ondernemers is opgenomen, in werking getreden. Het vervangt de Rijksgroepregeling Zelfstandigen (waarin sedert 1 mei 1985 een voorziening voor starters bestond) en de Rijksgroepregeling oudere zelfstandigen. Doel van de startersvoorziening is het verlenen van bijstand ter voorziening in bedrijfskapitaal en/of inkomen aan uitkeringsgerechtigden die een bedrijf of beroep gaan uitoefenen. De doelgroep bestaat uit werklozen met een uitkering op grond van de werkloosheidswetten of de ABW, hun partners (indien voor 'rolwisseling' wordt gekozen), of personen die met werkloosheid worden bedreigd en voor wie een ontslagaanvraag is ingediend bij het arbeidsbureau, en gedeeltelijk gehandicapten. Artikel 24 van het Bijstandsbesluit maakt het mogelijk om tot de doelgroep behorende, beginnende zelfstandigen bedrijfskapitaal tot maximaal f 25.000,-- te lenen (rentedragend). Voorts kan de starter gedurende 6 maanden een bijstandsuitkering worden verleend; een verlenging van 6 maanden is mogelijk en onder uitzonderlijke omstandigheden met nog eens 6 maanden. Voorwaarden voor toepassing van de startersvoorziening zijn onder meer een onderzoek van een deskundige dat de levensvatbaarheid van het bedrijf of beroep bevestigt en waarborgen tegen concurrentievervalsing.

26. PROBLEEMCUMULATIEGEBIEDENBELEID (PCG-BELEID)

Dit beleid, ook wel achterstandsgebiedenbeleid geheten, vindt zijn oorsprong in het beleid voor etnische minderheden. Terwijl het minderhedenbeleid echter een categoraal beleid is, heeft het achterstandsgebiedenbeleid een territoriaal karakter. Het wordt gevoerd in een zestiental,

merendeels grote gemeenten waar sprake is van meervoudige deprivatie en waar over het algemeen een hoog percentage van de bevolking immigrant is. Het beleid is evenwel nadrukkelijk bedoeld voor *alle* bewoners van die wijken, ongeacht etnische herkomst, leeftijd en dergelijke.

Het achterstandsgebiedenbeleid is interdepartementaal in de zin dat diverse ministeries hiervoor gelden beschikbaar stellen. Tegelijkertijd heeft het een sterk gedecentraliseerd karakter: het zijn de betrokken gemeenten die het beleid vorm geven en het uitvoeren op basis van bestuursovereenkomsten met het rijk, waarbij ook andere partijen zijn betrokken, bijvoorbeeld het GAB of particuliere instanties. Deze constructie leidt tot aanzienlijke verschillen van stad tot stad, en maakt een algemene beschrijving van het beleid onmogelijk.

De bijdrage van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DG Arbvo) aan het achterstandsgebiedenbeleid is relatief groot. Voor de periode 1986-1989 stelt het jaarlijks omstreeks 55 miljoen gulden beschikbaar. Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken draagt op een dergelijke structurele manier bij aan het PCG-beleid. Andere ministeries en de betrokken gemeenten zelf stellen op projectbasis aanvullende gelden beschikbaar. Hiermee komt het totale budget van het achterstandsgebiedenbeleid thans neer op ongeveer 120 miljoen gulden per jaar. De besluitvorming over de ad hoc gelden verloopt vaak nogal moeizaam, mede vanwege de uiterst complexe bestuursstructuur van dit beleid.

Voorbeelden van onderdelen van PCG-beleid zijn: diverse vormen van aanvullend onderwijs, faciliteiten voor 'klussen' of tijdelijke plaatsing bij bedrijven in de buurt. Het beleid richt zich niet slechts op buurtbewoners die als werkzoekend staan geregistreerd, maar ook op bijvoorbeeld niet ingeschreven randgroepjongeren of buitenlandse vrouwen. Enigerlei evaluatie van het achterstandsgebiedenbeleid is vooralsnog niet beschikbaar. Op verzoek van Arbeidsvoorziening wordt thans het Arbvo-aandeel in het beleid geëvalueerd.

27. VROUW EN WERKWINKELS

Er wordt een landelijk net van 33 Vrouw en Werkwinkels opgebouwd. Daarvoor is jaarlijks 10 miljoen gulden beschikbaar gesteld. De subsidieregeling geldt voor 4 jaar en heeft terugwerkende kracht tot 1 juli 1987.

Het doel van de Vrouw en Werkwinkels is de toegang tot de arbeidsmarkt voor (her)intredende vrouwen te vergroten. Zij doen dit door het geven van voorlichting over de arbeidsmarkt, het adviseren en ondersteunen bij oriëntatie op scholing en werk en het stimuleren tot het volgen van een vakopleiding. Daarbij moet speciale aandacht geschonken worden aan (her)intredende vrouwen uit culturele minderheden. De Vrouw en Werkwinkels zullen als zelfstandige stichtingen nauw samenwerken met de arbeidsbureaus.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*

V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*

V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*

V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*

V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie - Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*

V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie - Verslag van een reeks van interviews (1978)*

V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming - Een vooronderzoek (1979)*

V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*

V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)

V12. De quartaire sector - Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid - Verslag van een werkconferentie (1979)

V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)

V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*

V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*

V23. Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)

V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*

V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)

V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)

V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)

V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*

V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers - altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)

V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)

V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)

V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)

V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982

V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)

V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen

V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)

* *Uitverkocht*

V37. L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)

V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)

V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)

V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)

V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)

V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)

V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*

V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*

V46. G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)

V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)

V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)

V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)

V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)

V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)

V52. J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)

V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)

V54. Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)

V55. Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)

V56. C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)

V57. R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)

V58. De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)

V59. W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)

V60. H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investeringen en de financiële infrastructuur (1987).

* Uitverkocht

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)

M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)

M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)

M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)

M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*

M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*

M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)

M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*

M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)

M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*

M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)

M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*

M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)

M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*

M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)

M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*

M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht