

Bemiddelingscontracten in het openbare arbeidsvoorzieningsbeleid

Arend Buitendam¹

Instituten op de arbeidsmarkt staan ter discussie. De arbeidsvoorzieningsorganisatie is één van de actoren op de arbeidsmarkt. Sinds 1991 is zij op een nieuwe, tripartite, leest geschoeid. Deze ingrijpende reorganisatie heeft niet geleid tot een discussie over de vraag of de publieke arbeidsvoorziening nog uitvoerende werkzaamheden moet verrichten of deze slechts moet regisseren. In 1995 zal de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet worden geëvalueerd. Het onderhavige artikel zwengelt de discussie aan. (van de redactie)

Het voorkomen dan wel herstellen van gebreken op de arbeidsmarkt legitimeert overheidsinterventie op dit gebied. Onvoldoende marktwerking brengt onder meer mee dat de koppeling tussen vraag en aanbod stagneert, dat een ongewenste verhouding tussen actieven en niet-actieven ontstaat; alsmede dat werkloosheid en non-participatie zich concentreert bij groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie (Van Beek e.a., 1993).

In het arbeidsbeleid zijn traditioneel twee algemene categorieën van overheidsactiviteiten te onderscheiden: (a) het werkgelegenheidsbeleid (aanbod- en vraagbeïnvloeding) en (b) het arbeidsmarktbeleid (matching maatregelen).

Soms bestaan vraagstukken op de arbeidsmarkt die werkgelegenheidsbeleid op de lange termijn vergen. Maatregelen zijn onder meer arbeidscheppende overheidsinvesteringen, liberalisering van de loonvorming door herijking van minimumloon en premies sociale uitkering, alsmede onderwijshervorming, het wegnemen van arbeidsmarkttrigiditeiten en anti-kartelbeleid in de collectieve loononderhandelingen.

Afhankelijk van de conjuncturele werkgelegenheidsontwikkeling en het succes van

¹ De schrijver is hoogleraar Strategisch Arbeidsbeleid aan de Faculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij zegt anonieme referenten dank voor kritiek en suggesties.

het werkgelegenheidsbeleid van de overheid, ontstaat grotere dan wel geringere druk op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het arbeidsmarktbeleid. Naast banentekort bestaan knelpunten op de arbeidsmarkt onder meer uit informatiekort, zoektijd en mismatches. Deze knelpunten wijzen op het gebrekkig functioneren van de markt, hetgeen op de *korte* termijn maatregelen vergt in het arbeidsmarktbeleid, zoals het verhelpen van fricties, onder meer door (her)scholing, en het verbeteren van de arbeidsbemiddeling. Wij richten ons hier overwegend op de laatstgenoemde vorm van beleid.²

Maatschappelijke integratie is onder meer door arbeidsparticipatie te bevorderen. Beleid dat hierop is gericht dient langs twee hoofddassen te lopen: enerzijds via communicerende en handelende *individuen* en anderzijds via drie abstracte, verbindende grootheden, te weten de *markt*, *organisatie of institutie* en de *overheid*. Overheidsbeleid waarin de mogelijkheden en de werking hiervan onvoldoende wordt onderkend, boekt op doelmatige noch doeltreffende wijze resultaten (Habermas, 1992). Voor gefundeerde ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid moeten wij derhalve beschikken over inzicht in het strategisch arbeidsbeleid van organisaties, in bevorderende en remmende factoren voor arbeidsparticipatie en arbeidsmarktzoekgedrag, alsmede in functies en verandering van instituties en overheidsop treden.

In onze tijd wordt duidelijk dat tal van instituties, op zijn minst qua traditionele vormen, in verval raken. In het geval van de arbeidsbemiddeling duurde het bijna een eeuw aler begrip ontstond voor de opvatting dat de legitimiteit voor het overheidsmonopolie op dit terrein niet door legaliteit is te handhaven. Pas recent werd het monopolie op dit punt opgeheven. Niettegenstaande het feit dat de wet bemiddelings- en plaatsingsactiviteiten toestaat aan particuliere, al dan niet commerciële, instellingen, is de publieke inzet op deze gebieden na de demonopolisering via budgettaire taakstellingen gehandhaafd. Was dit omdat de publieke inspanning zich uitnemend van de zichzelf opgelegde taak heeft gekweten? Of heeft zij het nog moeilijk om naast het monopolie ook de uitvoerende activiteiten af te staan aan maatschappelijke instellingen die zich wellicht op groter markt bereik, ruimer marktaandeel dan wel hogere vervullingsquota kunnen beroepen? Tot een systematische discussie over de 'publieke keuzevraag' of de overheid uitvoerende activiteiten in de arbeidsbemiddeling in beginsel aan zich moet houden is het derhalve nog niet gekomen.

Het verdere betoog gaat in op de volgende vragen. Lenen de complexiteit, de

² Een verder onderscheid is het arbeidsmarktbeleid in ruime zin en het arbeidsmarktbeleid in beperkte zin. Globaal komt dit neer op indirecte (voorwaardelijke) naast directe beïnvloeding van de verhouding tussen vraag en aanbod. De arbeidsbemiddeling die hier centraal staat is een vorm van directe beïnvloeding en betekent aandacht voor de arbeidsvoorzieningsorganisatie (Boot, 1993).

heterogeniteit en de veranderlijkheid van arbeidsmarkt vraagstukken in de huidige maatschappij zich voor een publieke produktierol in de reguliere arbeidsbemiddeling? Kan terugtrekking van de arbeidsvoorziening uit deze uitvoerende rol haar niet in een meer geschikte positie brengen voor een versterkte beleidsinspanning voor in de tijd wisselende categorieën werkzoekenden zonder baan in verschillende sectoren en regio's? Eerst lichten wij de relatieve positie van de publieke en private arbeidsvoorziening toe aan de hand van beschrijving en enkele kentallen. Vervolgens wordt ingegaan op enkele kenmerken van de arbeidsmarkt en het overheidsoptreden. Daarna wordt voorgesteld de regiefunctie in de arbeidsvoorziening te versterken door het uitgeven van bemiddelingscontracten. De publieke interventie in de arbeidsbemiddeling heeft echter een marginale betekenis en de omvang van de werkloosheid is ten slotte aanleiding tot een pleidooi voor een versterkt samenhangend werkgelegenheidsbeleid.

1. Arbeidsmarktmutaties en publieke arbeidsbemiddeling

Boot e.a. (1988) schatten dat in 1988 bij een beroepsbevolking van 6 miljoen één op de vijf personen van baan verandert. Ondernemingen en instellingen melden ca. 800.000 vacatures extern, waarvan 500.000 worden vervuld door werkenden. Werklozen, schoolverlaters en herintreders vervullen 300.000 vacatures. Binnen arbeidsorganisaties veranderen ca. 350.000 personen. De vervulling van vacatures voltrekt zich voor het overgrote deel zonder tussenkomst van particuliere en openbare arbeidsbemiddeling.³ Werkgevers geven voorkeur aan werkenden boven werklozen (Lindeboom en Van Ours, 1993). Boot (1990) meldt dat 2/3 van de vacatures wordt vervuld door reeds werkenden en 1/3 in gelijke mate wordt vervuld door werklozen en niet-actieven.

Schouten en Van der Zwan (1993) concluderen dat de betekenis van het arbeidsbureau als directe bron van vacatures gering is. Boxman (1992, 143) constateert dat circa 14 procent van de onderzochte organisaties vacatures meldt bij het arbeidsbureau. Gaspersz (1993, 82) vindt dat van ruim 300 industriële bedrijven circa 20 procent gebruik maakt van het arbeidsbureau bij personeelswerving naast kanalen als dagbladen, etcetera (82 procent), uitzendbureaus (53 procent) en executive search bureaus (53 procent).

De vervullingsquote is het aantal door tussenkomst van een intermediair in een bepaalde periode vervulde vacatures gedeeld door het bij dat intermediair in die periode geregistreerde aantal vacatures. In Zweden is dit in 1990 voor de

³ Soeters en Schwan (1989) vinden over drie jaar dat 56 procent van alle vacatures in ruim 900 bedrijven intern worden vervuld. Gaspersz (1993) vindt voor HBO en academisch niveau bij 46 ondernemingen het percentage van 45 voor het jaar 1989.

openbare bemiddeling 48 procent (Trehörning, 1993). Voor Nederland is voor 1988 een vervullingsquote berekend van 46 procent (Janssen en Wegerif, 1990). Het markt bereik is het aantal geregistreerde vacatures in een bepaalde periode bij een intermediair gedeeld door het totaal aantal vrijgekomen vacatures in die periode. Voor 1989/1990 varieert het markt bereik voor de openbare arbeidsbemiddeling in twaalf Europese landen aanzienlijk: van 7 procent (Zwitserland) tot 20 - 22 procent (Duitsland, Engeland, Nederland Zweden) (vergelijk Janssen en Wegerif, 1990; Walwei, 1992; en Eberwein und Tholen, 1990).

Het marktaandeel is het aantal door een intermediair in een bepaalde periode vervulde vacatures gedeeld door het totaal aantal in die periode vervulde vacatures. In Nederland liep het marktaandeel van de arbeidsbureaus van 1982 tot en met 1985 fors terug, van circa 26 tot circa 12 procent (Janssen en Wegerif, 1990, 87).⁴

Hoewel de omvang van de potentiële markt moeilijk is te bepalen, zoveel is duidelijk dat (a) een aanzienlijk deel van de mutaties zich voltrekt zonder tussenkomst van enigerlei intermediaire dienst en (b) het merendeel van de vervulling van vacatures geschiedt zonder tussenkomst van de openbare bemiddeling. Dit betekent dat het leggen van nadruk op de productierol van de publieke arbeidsvoorziening in de bemiddeling betrekking heeft op slechts een fractie van de totale arbeidsmarktmutaties. Dit voert tot de gedachte dat aan doelmatigheidsverhoging (te weten vervullingsquote en marktaandeel) in de openbare bemiddeling relatief geringer belang is toe te kennen dan aan doeltreffendheidsbevordering in het arbeidsmarktbeleid in ruime zin, te weten het gebruik van andere sturingsmechanismen. De implicatie van deze gedachtengang is dat niet de bemiddelbare, maar de moeilijk bemiddelbare werkzoekenden zonder werk richtsnoer vormen voor het arbeidsmarktbeleid van de overheid. Dit betekent dat de 'slip stream' of 'draaggolf' benadering -het gelijktijdig bemiddelen van moeilijk en niet problematisch te bemiddelen werkzoekenden bij eenzelfde werkgever- wordt verlaten. Naar onze opvatting legitimeert de overheid haar bemoeienis door het aanvaarden van problematische zaken, hetgeen niet noodzakelijk identiek is met complexiteit. Bovendien moet worden bedacht dat, gegeven het beperkte marktaandeel van de openbare arbeidsbemiddeling, het draaggolfbeginsel op zich genomen geringe draagvlak heeft.

⁴ De auteurs wijzen op de conjunctuurgevoeligheid van het marktaandeel van de arbeidsvoorziening, omdat doorgaans verzuim van middelen in laagconjunctuur optreedt. In de recente ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid wordt grotere nadruk gelegd op de voorkeur voor middelen bestemd voor 'activerende' in plaats voor 'passieve' componenten van het beleid.

2. Publieke en particuliere intermediairs voor arbeidsvoorziening en arbeidsbemiddeling

De openbare arbeidsbemiddeling bestaat sinds het begin van deze eeuw, wanneer de beroepsbevolking relatief geringe scholing bezit, telefoonaansluitingen, kranten en radio beperkte spreiding vertonen, en televisie en computer(netwerken) nog niet bestaan. Het doel van de openbare bemiddeling is vastgelegd in de Arbeidsvoorzieningswet (1930; vernieuwd 1991).

De arbeidsvoorzieningsorganisatie ressorteert lange tijd onder een directoraat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De belangrijkste doelstelling is het bevorderen van de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Hiervoor worden uiteenlopende taken verricht. De openbare arbeidsbemiddeling wordt uitgevoerd door de afdeling Personeelsvoorziening van de arbeidsbureaus. Nauw samenhangend met deze kerntaak zijn andere taken: registratie van vacatures en werkzoekenden zonder werk, informatie en advies over de arbeidsmarkt, het bevorderen van scholingsdeelneming en beroepskeuzevoorlichting.

Met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet is een drietal nieuwe grondslagen voor de organisatie en de uitvoering van de arbeidsbemiddeling van betekenis: demonopolisering, regionalisatie en tripartisering. De bestuurlijke organisatie bestaat thans uit het Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en 28 Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBAs).

In 1990 bedraagt het budget voor Arbeidsvoorzieningen ca. 1589 miljoen gulden. Hiervan is ongeveer 50 procent bestemd voor training en opleiding en 28 procent voor de organisatie van de arbeidsbureaus. De Arbeidsvoorziening omvat in 1992 ca. 6000 (fte) arbeidsplaatsen, waarvan ca. 450 op het CBA (MISEP, 1991, 7). De begrote uitgaven voor bemiddelingsmaatregelen die voor 1993 centraal en regionaal zijn vastgesteld, bedragen totaal f 127.932.000,- (Arbeidsvoorziening, 1992, 47). Naast het Centrale Bureau en de Regionale Bureaus voor Arbeidsvoorziening zijn circa 140 arbeidsbureaus met circa 4500 werknemers gehandhaafd.

De omvang van de kosten voor personeel en beheer van de Arbeidsvoorziening is ongeveer f 765 miljoen. Bij aannahme dat vijftig procent van de tijd wordt besteed aan reguliere bemiddeling bedragen de kosten van elke vervulde vacature in 1991 (totaal 97.500 vervulde vacatures) ongeveer f 4000,- (Boot, 1993, 55-56).

De verscheidenheid aan particuliere intermediairs op de arbeidsmarkt is groot. Een volledig beeld valt ternauwernood te geven omdat niet elke instelling of bureau is aangesloten bij een overkoepelende belangen- of professionele organisatie. Bovendien zijn niet alle instellingen en diensten verzelfstandigd maar zijn onderdeel van een grotere eenheid op een ruimer gebied van advisering dan arbeidszaken alleen.

Zo bestaan in ons land circa 140 outplacementbureaus die op jaarbasis ongeveer 4000 personen aan een andere arbeidsplaats helpen (Verbunt, 1993). Het uitzendwerk omvat uit zijn aard een relatief groot deel van de mutaties op de arbeidsmarkt. Het aantal uitzendkrachten is fors toegenomen: in 1983 betrof dit 40.000 personen, thans is dit ongeveer 130.000 mannen en vrouwen. Op jaarbasis vervullen ruim 700.000 werknemers een uitzendbaan.⁵ De Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) telt 70 leden met ruim 1200 vestigingen in het land. Deze bedrijfstak biedt aan circa 8700 personen vaste werkgelegenheid en voorziet jaarlijks meer dan 400.000 mensen van een tijdelijke baan. In 1992 blijkt uit onderzoek dat 36 procent van de uitzendkrachten op zoek is naar een vaste baan, waarin 57 procent daadwerkelijk slaagt.⁶ Tussen de publieke arbeidsvoorziening en particuliere uitzendbureaus bestaat samenwerking, onder meer in de Kaderregeling Uitzendarbeid (KRU). Onderzoek meldt dat niet alle mogelijkheden voor verdergaande samenwerking zijn benut, anderzijds bestaat hiertegen weerstand op grond van cultuurverschillen en vrees voor concurrentie.⁷

3. Arbeidsmarkt en overheidsinterventie

De arbeidsmarkt is complex, door de toegenomen heterogeniteit en instabiliteit aan zowel vraag- als aanbodzijde en de daaruit voortvloeiende segmentering, alsmede ten gevolge van de regionaal gebonden randvoorwaarden verbonden aan economische bedrijvigheid en arbeidsmobiliteit. De toegenomen verscheidenheid in de arbeidsmarktparticipatie valt gemakkelijk in te zien. Naar categorieën verschilt de positie van toetredende vrouwen, allochtone arbeidskrachten, immigranten. Bovendien is de verscheidenheid in tewerkstellingscontracten toegenomen: meer a-typische arbeidscontracten zoals deeltijd, oproepcontracten, uitzendarbeid, en thuisarbeid. De toegenomen instabiliteit tekent zich af door het veelvuldiger in- en uitreden van een groeiend aantal werkers bij arbeidsorganisaties en sterkere wisseling in arbeidsmarktparticipatie, mede in afhankelijkheid van nieuwe samenlevingsvormen.

Onderzoek toont voorts aan hoe complex het zoekgedrag op de arbeidsmarkt is. Lindeboom en Van Ours (1993) vinden verschillen tussen arbeidsdeelmarkten naar opleiding, regio en beroepsgroep, evenals verschillen tussen werkenden en werklozen, en tussen mannen en vrouwen. Boxman (1992) toont de betekenis van informeel zoekgedrag via sociale netwerken in samenhang met de beroepsgroep.

⁵ Vergelijk ABU *Uitzendbureaus in Nederland 1992-1993*. Amsterdam, Algemene Bond Uitzendondernemingen. Uitgave 1992-1993.

⁶ Vergelijk ABU, *Jaarverslag 1992*. Badhoevedorp, Algemene Bond Uitzendondernemingen, 1992.

⁷ Vergelijk *Particuliere intermediairs op de arbeidsmarkt. Mogelijkheden voor samenwerking tussen uitzendbureaus en arbeidsbureaus*. Opgesteld in overleg met de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU). Bureau voor Economische Argumentatie, Hoofddorp, oktober 1991.

Vooral het hooggekwalificeerde arbeidsaanbod oriënteert zich langs informele weg. Deze informele processen op de arbeidsmarkt, evenals omvangrijke langdurige werkloosheid, vergroten de complexiteit van de vraagstukken.

Bij ingrijpen van de overheid moet zij beschikken over politiek gezag, middelen en overtuiging omtrent rechtvaardigheid en doelmatigheid. Er bestaat spanning tussen laatstgenoemde twee uitgangspunten, terwijl het overheidsoptreden indringender dan voorheen lijkt te worden getoetst aan het evenwicht tussen beide beginselen. Omvangrijke overheidsbemoeienis is evenwel niet identiek met het realiseren van rechtvaardigheid noch doelmatigheid. Een beperkte rol van de overheid en gedecentraliseerde sociaal-economische besturing lijkt de afgelopen jaren in tal van landen de voorkeur te krijgen. Dikwijls gelden hiervoor slechts overwegingen van kostenreductie.⁸

Uiteraard bestaan beperkingen van financiële aard voor de verzorgingsstaat: naast sociale grenzen aan de economische groei zijn er economische grenzen aan de sociale groei (Glazer, 1988). Minder vaak echter zijn principiële overwegingen ten aanzien van beperking van overheidsinterventie in het geding. In het bijzonder onder omstandigheden van een relatief snelle transformatie van economie en sociale instituties blijkt de onmacht en ineffectiviteit van gecentraliseerde overheidsbemoeienis. De 'markt' werkt soms beter, maar heeft ook gebreken. Is overheidsbemoeienis het alternatief voor de 'markt', dan moet worden bedacht dat de overheid als 'planner' een omvangrijke hoeveelheid gegevens dient te verwerken en procedures moet ontwikkelen (Helm, 1989, 19). Verhoogde beleidsproductie van de overheid werkt doorgaans averechts. Er is onder omstandigheden van toegenomen complexiteit en versnelde verandering daarom veel voor te zeggen dat de overheid zichzelf bepaalde inspanningen ontzegt, dit ten behoeve van een verhoogde inzet om ongewenste sociale ongelijkheden als gevolg van marktgebreken te identificeren, te voorkomen of op te heffen. Daarbij zal de overheid lange termijn en korte termijn beleid moeten differentiëren, dat wil zeggen prioriteit aanleggen ten aanzien van categorieën personen die duurzaam dan wel tijdelijk beperkingen ondervinden hun maatschappelijk bestaan zeker te stellen.

Valt onder omstandigheden van een heterogene, instabiele arbeidsmarkt en gecompliceerd zoekgedrag op de arbeidsmarkt effectief bestuur en efficiënte dienstverlening door de overheid te verwachten? Doorgaans lokken deze omstandigheden bij overheidsorganisaties uitbreiding van maatregelen en organisatie uit. Het aantal arbeidsmarktregelingen is inderdaad sterk toegenomen en doelgroepen overlappen elkaar in belangrijke mate. Deze omvangrijke maatregelen en doelgroepen vormen op zich zelf een aanwijzing voor het optreden van de 'vicieuze cirkel van de bureaucratie' of geringe effectiviteit van het overheidsbe-

⁸ Naast kostenreductie is ook de gunstige omstandigheid voor verhoogde flexibiliteit te noemen (Buitendam, 1987).

leid (SCP, 1992, 85-120; Mevissen, 1992, 116-117).

Effectiviteit en efficiency van arbeidsmarktmaatregelen Opmerkelijk meer dan voorheen het geval was, wordt recent grotere aandacht gegeven aan het probleem hoe de arbeidsmarktmaatregelen zijn te evalueren (Edzes en Glebbeek, 1992; Van Egmond, 1985; De Koning, 1991). Verschillende pogingen zijn ondernomen, op basis van een uiteenlopende methodologie. Zo worden indicatoren gebruikt als het markt bereik, de vervullingsquote en het marktaandeel (Janssen en Wegerif, 1990; Scholten, 1991; Walwei, 1992). Daarnaast wordt het functioneren van de openbare bemiddeling onderzocht op basis van de 'frontier production function' en een multi-input / multi-output benadering (Behrenz and Delander, 1992).

De nadruk op de produktierol van de overheid heeft tot doel efficiency-verbeteringen in de openbare arbeidsbemiddeling te bereiken. Dit berust op de veronderstellingen dat uitvoerende activiteiten in de publieke arbeidsbemiddeling onder competitieve verhoudingen tot aanvaardbare efficiencyverbeteringen leidt en dat dit onafhankelijk van de mate van corporatistische structuur is te realiseren. Het succes van dit efficiencystreven valt te betwijfelen, bovendien geldt hier de publieke keuzevraag of de overheid een uitvoerende rol op zich moet nemen waar particuliere initiatieven voorhanden zijn. 'Marktmechanismen kunnen, beter dan wie ook, informatie hanteren die door de hele samenleving verspreid is' (Mevissen, 1992, 191).

Jackman, c.s. (1990, 475-476) menen dat des te sterker het corporatisme is in een maatschappij het des te onwaarschijnlijker is dat werkloze werkzoekenden zich grote inspanning getroosten in zoekgedrag. De loonverschillen zijn hier, aldus deze auteurs, geringer en de uniforme loonstructuur spoort niet aan tot zoeken naar hoger loon. Het ontbreken van voldoende loonverschillen draagt er toe bij dat de werkzoekende zich eerder wendt tot de publieke arbeidsbemiddeling om werk te vinden. Onder corporatistische omstandigheden met relatief egalitaire kenmerken in de loonvorming, loont de extra investering in het zoekgedrag, bijvoorbeeld via sociale netwerken, onvoldoende.

Kapteyn⁹ stelt dat schattingen van de kosteneffectiviteit van arbeidsmarktmaatregelen bijzonder gevoelig zijn voor het weglaten van variabelen die alternatieve maatregelen representeren. Te denken is aan het verlagen van het minimum reële loon. Door dergelijke maatregelen, die dikwijls geen budgettaire gevolgen hebben, buiten beschouwing te laten overschat men gemakkelijk de relatieve effectiviteit en efficiency van het arbeidsmarktbeleid op de werkgelegenheid.

We zagen al dat het overgrote deel van de mutaties op de arbeidsmarkt buiten

⁹ In: Jackman, c.s., 1990, 484.

bemoeienis van de openbare bemiddeling tot stand komt. Kapteyn¹⁰ meent dat daarmee de omvang van het aantal geregistreerde werklozen nog geen betrouwbare maatstaf voor het volume van het werk van de openbare bemiddeling is. Hierin zit 'verborgen zelfredzaamheid', want onderzoek toont aan dat circa 30 procent van de geregistreerde personen op het arbeidsbureau niet in staat zijn een aangeboden baan te accepteren, bijvoorbeeld omdat zij al een baan hebben.

Demonopolisering en tripartisering in Europa. De monopoliepositie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de arbeidsbemiddeling is met de komst van nieuwe Arbeidsvoorzieningswet doorbroken. Wanneer particuliere instellingen voldoen aan bepaalde eisen, dan wordt hen een vergunning voor arbeidsbemiddeling verleend. Dit schept concurrentieverhoudingen op de bemiddelingsmarkt, waarin ook de openbare bemiddeling (arbeidsbureau) deelneemt. Die laatste opereert derhalve onder de randvoorwaarden van de 'open' markt, hetgeen de nadruk en de noodzaak van doelmatigheid en het bedrijfsmatig functioneren versterkt. Deze vorm van uitvoerende overheid onder competitieve verhoudingen is een niet noodzakelijk publieke keus. Wanneer een overheidsdienst functioneert onder competitieve verhoudingen en slechts zakelijke maatstaven worden aangelegd om het functioneren te beoordelen, dan ligt de privatisering van de activiteiten niet alleen voor de hand maar is zij om redenen van doelmatig overheidsop treden geboden.¹¹

De eerste vorm van tripartisering is de eind 1977 opgerichte niet-commerciële organisatie voor uitzendkrachten 'Start', waarin werknemers, werkgevers en overheid zijn vertegenwoordigd. Start (circa 140 vestigingen) is vooral gericht om het terreinverlies van de openbare bemiddeling, waarin uitzendarbeid een steeds grotere plaats innam, te compenseren. Op grond van de Arbeidsvoorzieningswet die op 1 januari 1991 in werking trad vindt verdergaande tripartisering van de arbeidsvoorziening in ons land plaats op centraal en decentraal niveau in de vertegenwoordiging van werkgevers- en werknemersverenigingen, van openbaar bestuur (centrale resp. decentrale overheid) en van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

Internationaal zijn voor wat betreft de interne vervulling van vacatures gering betrouwbare gegevens voorhanden. Het lijkt er op dat ons land een middenpositie

¹⁰ In: Jackman c.s., 1990, 484.

¹¹ Indien en voor zover bij uitvoerende activiteiten door overheidsdiensten op basis van marktconformiteit wordt voldaan aan bedrijfsmatige maatstaven, de betreffende activiteiten op zich genomen te scheiden zijn van relevant overheidsbeleid en alternatieven in de private sector beschikbaar zijn, vervalt in beginsel de legitimering van de overheidsbemoeienis met deze activiteiten (Buitendam, 1987).

inneemt.¹² Vergeleken met ons omringende landen vertoont Nederland wel enkele opmerkelijke verschillen in de arbeidsmarktvoorziening. Met het doorbreken van de overheidsmonopolie liep ons land voorop, hoewel particuliere arbeidsbemiddeling naast publieke arbeidsbemiddeling ook voorkomt in Engeland, Ierland, Portugal, Zwitserland en Denemarken (sinds 1 juli 1990). In Duitsland is hierover de discussie op gang gekomen. In Zweden bestaat sinds 1976 de verplichte melding van vacatures bij het arbeidsbureau. Het overheidsmonopolie voor arbeidsbemiddeling is hier per 1 juli 1993 opgeheven.¹³ In Zweden is evenwel de afbrokkeling begonnen van het tripartite bestuur van het arbeidsmarktbeleid op centraal niveau. Deze tripartisering strekte mede tot voorbeeld voor de reorganisatie van de arbeidsvoorziening in ons land. In 1991 trok de Zweedse werkgeversvereniging SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF) haar vertegenwoordigers in het bestuur van de Nationale Raad voor de Arbeidsmarkt (Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS) terug.¹⁴ De SAF vindt de transactiekosten te omvangrijk die gepaard gaan met circa 5000 werkgeversvertegenwoordigers in verschillende organen, waaronder die op het gebied van het arbeidsmarktbeleid. Het argument van de SAF is verder dat de politieke besluitvorming verwaterd is en dat de verantwoordelijkheid terug moet worden gebracht naar de politici, zodat zij zich scherper bewust worden van de kosten en andere effecten van de voorstellen. In 1992 neemt de Zweedse regering dit gezichtspunt over, hetgeen er toe heeft geleid dat inmiddels ook de Zweedse vakorganisaties zich hebben teruggetrokken uit een aantal raden, waaronder de Nationale Raad voor de Arbeidsmarkt.¹⁵

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de in ons land ingevoerde tripartite arbeidsvoorziening moet, mede gelet op de ervaring in Zweden, worden betwijfeld. Evaluatie-onderzoek moet hier inzicht bieden. Het is evenwel opmerkelijk dat deze neo-corporatistische structuur -met een scheef oog naar Zweden- nog is ingevoerd in ons land, terwijl al langer duidelijk is dat politieke en maatschappelijke voorwaarden voor succes aan het afkalven zijn (Edzes en Glebbeek, 1992, 306; Scholten, 1991, 70).

4. Arbeidsbemiddelingscontracten

Gebreken aan de vraagzijde, de aanbodzijde en in de structuur van de arbeidsmarkt, legitimeren optreden van de overheid op die markt. De openbare

¹² De percentages variëren van circa 25 tot circa 50 procent, waarbij aangetekend dat deze meestal hoger uitvallen bij vacatures voor kaderpersoneel (Gaspersz, 1993, 84-85).

¹³ Vergelijk Swedish Labor Market Policy, *Fact Sheets on Sweden*, Stockholm: Swedish Institute, December 1992.

¹⁴ Labor relations in Sweden, *Fact Sheets on Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute, 1993.

¹⁵ Vergelijk *Fact Sheets on Sweden*, 1992 (o.c.) en Trehörning, 1993, 27.

arbeidsbemiddeling is een element van de marktstructuur. Veelvuldig valt te beluisteren dat grotere doelmatigheid moet worden nagestreefd in de arbeidsbemiddeling, waarbij het handelen een 'bedrijfsmatig' karakter zou moeten aannemen.¹⁶ Moët de overheid uitvoerende activiteiten op dit terrein ontwikkelen? In de particuliere sector zijn de omstandigheden voor een doelmatig 'stromenbeleid' in de arbeidsbemiddeling relatief gunstig, omdat hier in beginsel marktgevoelig wordt gereageerd op veranderingen in de arbeidsmarkt (Den Butter en Boersma, 1993). Een op 'bestandenbeleid' gebaseerd overheidsoptreden is evenwel niet a priori een bezwaar. Het gebruik van nieuwe sturingsmechanismen, zoals 'bemiddelingscontracten', kan de comparatieve voordelen van de overheidssector en de particuliere sector combineren. Onderzoek onder RBA-bestuurders en directeuren van arbeidsbureaus geeft bijvoorbeeld aan dat sterkere punten van uitzendbureaus overwegend vraagegeoriënteerd zijn en de relatief sterke punten van het Arbeidsbureau meer aanbodgeoriënteerd zijn.¹⁷

De veelsoortigheid en gevoeligheid van het bestaande stelsel van voorzieningen en netwerk van contacten in de particuliere sector, moet geschikter worden geacht voor de complexiteit, heterogeniteit en veranderlijkheid van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt ('stromenbenadering') dan de uitvoerende publieke instanties ('bestandenbenadering'). Het voldoen aan een verscheidenheid van functies door een veelsoortigheid van beleidsinspanningen schept in de publieke benadering doorgaans onoverzichtelijkheid van maatregelen en omvangrijke transactiekosten, wegens overlap, inconsistenties, concurrerende maatregelen, bureaucratie, enzovoort (Gelderblom en De Koning, 1990). Voor moderne overheidsinterventie gaat de voorkeur uit naar spaarzaamheid, transparantie, consistentie en flexibiliteit.

De overheid kan een effectief en efficiënt gebruik maken van de bestaande infrastructuur van zakelijke en niet-commerciële dienstverlening op de arbeidsmarkt door het algemeen toepassen van bemiddelingscontracten op basis van een vergoedingsstelsel. Hierbij is 'pakketdifferentiatie' te ontwikkelen waarbij het verschil in vergoedingstarief afhankelijk wordt gesteld van de moeilijkheidsgraad of urgentie in de bemiddeling van werkloze werkzoekende personen. Daarbij kan de arbeidsvoorziening een van haar geschiktste eigenschappen gebruiken, namelijk bemiddelingscontracten afsluiten voor bepaalde categorieën werkzoekenden. Zo blijkt de arbeidsvoorziening een relatief succesvol vindkanaal voor werkzoekenden onder minderheden, herintreders en jongeren (Boot, 1993, 50; De Koning, 1991, 284). De tarieven voor bemiddelingsvergoeding zijn voorts afhankelijk te stellen van kwalificatie-inspanningen (scholingsparticipatie)

¹⁶ Ook de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hecht hieraan, als toezichthouder, klaarblijkelijk, waar hij het belang aangeeft van 'een toets op doelmatigheid' van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Vergelijk Algemene Rekenkamer, 1993.

¹⁷ Vergelijk Bureau voor Economische Argumentatie, 1991, 29.

van te bemiddelen personen, die hiervoor eveneens beloofd kunnen worden.

Arbeidsbemiddelingscontracten dragen bij tot voorkoming en vermindering van knelpunten op de arbeidsmarkt. Onder handhaving van en controle op kwaliteitseisen van produktkenmerken door de overheid (ondermeer certificering), is met behulp van bemiddelingscontracten gebruik te maken van bestaande voorzieningen voor arbeidsbemiddeling, dat wil zeggen instellingen op commerciële dan wel non-profit basis. Openbare uitbesteding is een manier om particuliere organisaties te informeren en interesseren om in te schrijven voor dergelijke contracten. De huidige inschrijvingsmogelijkheid in het kader van de Kaderregeling Uitzendbureau (KRU) is een voorbeeld. Het verdergaande begrip 'verhandelbare bemiddelingscontracten' opent de mogelijkheid van overdraagbaarheid van contracten. Een centrale organisatie voor bemiddeling dan wel uitzending van arbeid sluit een contract af dat zij op haar beurt via sub-contracting naar aangesloten vestigingen kan regionaliseren. Ook tussen bemiddelingsorganisaties zouden bemiddelingscontracten overdraagbaar kunnen zijn.

Naar onze opvatting is flexibele sturing van de arbeidsbemiddeling beter mogelijk op basis van bemiddelingscontracten dan uitsluitend door het verbeteren van de produktieresultaten in de openbare bemiddeling. Via contractering kan de overheid grotere invloed uitoefenen op de bemiddelingsactiviteiten in de particuliere sector. Hierop heeft zij immers tot nu toe geringe invloed. Bemiddelingscontracten maken het voorts mogelijk grotere nadruk te leggen op het preventief karakter van het arbeidsmarktbeleid. Dit is bijvoorbeeld van belang bij het voorkomen van werkloosheid bij die categorieën waarbij de werkloosheid gemakkelijk kan overgaan in langdurige werkloosheid als gevolg van padafhankelijkheden. De jeugdwerkloosheid in de 70er jaren strekt tot voorbeeld. Sinds 1970 nam de relatieve omvang van de jeugdwerkloosheid toe, tot die een maximum bereikte in 1979 (Salverda, 1992). Het betreft vooral de schoolverlaters. Bemiddelingscontracten hadden hier de mogelijkheid geboden om relatief hoge vergoedingen beschikbaar te stellen voor succesvolle bemiddeling van jeugdige werkzoekenden zonder werk. Niet de oudere werknemer moest vroegtijdig vertrek uit het werk geboden worden (VUT, en dergelijke), maar met behulp van financiële prikkels had plaatsing van jeugdige werkzoekenden aantrekkelijk moeten worden gemaakt. Dit zoveel te meer omdat de werkloosheidsduur bij jongeren nauwelijks afweek van die bij werklozen onder ouderen. Uit het oogpunt van preventief beleid ten aanzien van het ontstaan van langdurige werkloosheid was dit een verkieslijker overheidsoptreden geweest vergeleken met hetgeen zich nu heeft voltrokken in de 70er jaren: een stijging van de relatieve jeugdlonen¹⁸, een toeneming van de

¹⁸ In 1974 vindt invoering plaats van het minimum jeugdloon, hetgeen leidt tot relatieve stijging van de jeugdlonen en dus tot hogere arbeidskosten.

jeugdwerkloosheid en bevordering van het uittreden door ouderen.

De allocatieve doelmatigheid op de arbeidsmarkt is zeker afhankelijk van de arbeidsbemiddeling, maar is theoretisch niettemin onafhankelijk van de wijze van bemiddeling. Onder open concurrerende marktverhoudingen past particuliere bemiddeling eerder dan publieke bemiddeling. Het overheidsstreven naar deelneming in concurrerende bemiddeling is dan ook niet duidelijk omdat zij zelf de voorkeur geeft aan non-intentionele coördinatie (marktbeginself) boven intentionele coördinatie (planningsbeginself) van economische activiteiten. De beschikbare infrastructuur van kennis, vaardigheden en netwerken in de particuliere sector, alsmede de competitieve verhoudingen waaronder instellingen hier opereren, zijn voorwaarden voor de bevordering van doelmatigheid van bemiddelingsactiviteiten. Publieke arbeidsbemiddeling is niet te verdedigen op grond van 'productieresultaten' die via de particuliere infrastructuur zijn te bereiken. 'Verhandelbare bemiddelingscontracten', geregisseerd door de arbeidsvoorziening, kunnen de flexibiliteit, de doeltreffendheid en doelmatigheid in het arbeidsmarktbeleid bevorderen.

5. Conclusie

De ingrijpende reorganisatie van de publieke arbeidsvoorziening heeft niet geleid tot een discussie over de vraag of interventie in de arbeidsmarkt publieke betrokkenheid bij uitvoerende activiteiten in de arbeidsbemiddeling vergt. Terugtrekking van de arbeidsvoorziening uit deze uitvoerende rol brengt haar in een meer geschikte uitgangspositie voor regievoering. De overheid behoeft grotere doelmatigheid in de uitvoerende arbeidsbemiddeling niet zelf na te streven maar kan volstaan met de invoering van contractuele sturing in de arbeidsbemiddeling. De marktwerking gedijt op het microniveau¹⁹ en op dit niveau kan de overheid, zoals betoogd, invloed nastreven door contracten en vergoedingen voor arbeidsbemiddeling uit te geven. Den Butter (o.c. 1993, 85) noemt het voorbeeld van het werven en selecteren van arbeidskrachten via uitzendbureaus. Met dubbelvergunningen, voor uitzending zowel als bemiddeling, zijn transactiekosten en risico voor werkgever en werknemer geringer, hetgeen mogelijk leidt tot een zelfstandige vergroting van de arbeidsvraag. Zo bleek het uitzendbureau Start succesvol bij plaatsing in het kader van het doelgroepenbeleid. Uitzendwerk vormt voor werkzoekende en werkgever een bruikbare manier van wederzijdse verkenning als mogelijke aanloop tot arbeidsovereenkomsten van langere duur.

¹⁹ Wil het micro-onderzoek de leemtes in de kennis op macro-niveau opvullen, dan is het gebruik van stroommodellen naast voorraadmodellen in het arbeidsmarktonderzoek noodzakelijk. (Den Butter, 1993). Analyse van zoekkanalen zijn hiervan voorbeelden. Zie hiervoor ondermeer Boxman, 1992 en Lindeboom en Van Ours, 1993.

Het is derhalve een route voor het onderhouden van werkervaring en sociale contacten. Daarmee wordt hysteresis, het hellend pad naar langdurige werkloosheid, voorkomen.

Toepassing van bemiddelingscontracten biedt bovendien mogelijkheden tot het duurzaam en systematisch herzien van prioriteiten. Dit scheidt de mogelijkheid wisselend nadruk te leggen op preventie dan wel correctie in het arbeidsmarktbeleid voor afzonderlijke categorieën, dat wil zeggen flexibilisering van het arbeidsmarktbeleid op grond van duurzame en regelmatige prioriteitsherziening. Evenals in de jaren zeventig, bestaat thans weer aanleiding tot voorrang van preventieve maatregelen tegen de oplopende jeugdwerkloosheid die op haar beurt langdurende werkloosheid kan genereren.

Het werken met bemiddelingscontracten zal naar onze indruk eerder en scherper te zien geven bij welke categorieën structureel knelpunten optreden. De vraag of iemand in beginsel bemiddelbaar is dan wel dit kan worden, dient vroegtijdig en ondubbelzinnig te worden beantwoord. Op grond hiervan kunnen niet of moeilijk bemiddelbare werklozen naar andere instituties worden geleid, zoals scholingsinstituten, sociale werkplaats of maatschappelijk werk, dan wel kunnen specifieke programma's voor deze categorieën worden opgezet. De introductie van arbeidsbemiddelingscontracten met inschakeling van zakelijke dan wel niet winstbeogende dienstverlenende instellingen maakt het sturen op *productieresultaten* van overheidsinstellingen overbodig en het sturen op *beleidsresultaten* mogelijk. Arbeidsbemiddelingscontracten behoeven niet slechts als aanvulling op de bestaande openbare bemiddeling te worden opgevat, zij vormen om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid een adequaat alternatief.

Realisering van het een en ander leidt tot een andere positie en rol van het arbeidsbureau. Deze waren ook om andere redenen reeds ter discussie. De vernieuwing van de sociale zekerheidsuitvoering verlangt, op basis van de registratieve functie van de werkloosheid, mogelijk nieuwe functies van het arbeidsbureau. De bemoeienis met ontslag van werknemers is mogelijk over te dragen aan de rechter, mede omdat hier functionele conflicten kunnen optreden tussen het bevorderen van tewerkstelling door het arbeidsbureau en het aanpassen van de werkgelegenheid, kwantitatief of kwalitatief, door de onderneming. (Hierover vraagt het kabinet advies aan de Sociaal-Economische Raad.) De huidige taak in scholingsvraagstukken is uit te bouwen in samenhang met toekomstige functies in bemiddelingscontracten en sociale zekerheidsuitvoering. In sommige gemeenten vindt al uitbesteding of samenwerking in (traject) bemiddeling plaats tussen het arbeidsbureau, de Gemeentelijke Sociale Dienst

en/of private bemiddelingsinstellingen.²⁰

Kortom, voor doeltreffend preventief arbeidsmarktbeleid past de overheid inzet van de strategische regiefunctie op sociaal-economisch beleidsniveau boven de korte termijn inzet van de produktiefunctie op het uitvoerende niveau van arbeidsbemiddeling. Betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van de arbeidsbemiddeling -al is dit slechts indirect- weerspiegelt de tijd van overheidsmonopolie, ongeëmancipeerde burgers, afwezigheid van particuliere infrastructuur en gebrekkige informatie- en communicatiestructuur. Overheidsinterventie in de arbeidsmarkt moet niet leiden tot substitutie van bureaucratiegebreken voor arbeidsmarktgebreken. Niettegenstaande de hier voorgestelde verandering van de arbeidsbemiddeling door middel van contractuele regie, is dit slechts een bescheiden bijdrage aan de oplossing van het hoofdprobleem, te weten de aanhoudende structurele werkloosheid. Daartoe is het repareren van matchinggebreken ontoereikend.

6. Epiloog

Dit laatste voert ons, tot slot, terug naar het in de aanhef gemaakte onderscheid tussen arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheidsbeleid. Gelet op het aanhoudende aanbodoverschot, met daarin een harde kern van langdurige werkloosheid, past een versterkt beleid gericht op werkgelegenheidsverruiming. Evenwel, het meest zwaarwegende vraagstuk in het arbeidsmarktbeleid *schijnt* de omvang van de werkloosheid, maar het *is* uitblijvende of teruglopende groei van de werkgelegenheid bij economische groei. Daarbij valt te bedenken dat de rationalisering en het op grote schaal toepassen van geïntegreerde en doorgekoppelde informatietechnologie in de zakelijke en publieke dienstverlening, onder druk van de concurrentieverhoudingen respectievelijk budgetbeperking, nog maar pas op gang zijn gekomen. De uitstoot van arbeid die hier gaat optreden kan aanzienlijk zijn, terwijl nog geringe duidelijkheid bestaat over nieuwe werkgelegenheidsgroei.

Het werkgelegenheidsbeleid in het verleden werd gekenmerkt door eenzijdige benadering, omdat overwegend maatregelen werden genomen ter stimulering van omvangrijke kapitaalinvesteringen ('Deltawerken', bouwsector), protectie van sectoren (scheepsbouw) en dergelijke. Ook afzonderlijk gevoerd loonmatigingsbeleid is hiertoe te rekenen; dit is noodzakelijk maar niet toereikend. Echter, wanneer geaggregeerde schokken optreden in de vraag- en aanbodverhoudingen

²⁰ Hier liggen verschillende aansluitingspunten voor de hand met voorstellen in het rapport van de 'Commissie Buurmeijer'.

op de arbeidsmarkt, dan hoort hier primair beleid gericht op geaggregeerd niveau tegenover te staan. Dit kan niet bestaan uit een beleidsrespons met eenzijdig karakter.

Voor een breed opgespannen werkgelegenheidsbeleid, dat vraag en aanbod effectief beïnvloedt, is het noodzakelijk een in *onderlinge samenhang* vrijwel ongebruikt arsenaal van monetaire, sociale, juridische, onderwijsstrategische, economische en fiscale beleidsinstrumenten in te zetten. Te denken is aan het matigen van looneisen of het opheffen van arbeidsmarktrigiditeiten zoals arbeidsmutatieremmende ontslagbescherming²¹ en het mitigeren van de kartelering in de collectieve loonvorming (AVV), alsmede het herijken van indirecte belastingen (koopkrachtverbetering; verlaging loondruk), van fiscale forfaitaire beloningen voor arbeidsparticipatie en van de premiëring bij de sociale zekerheid (minimumloonniveau).²² Dergelijke maatregelen hebben arbeidschepende effecten en zij verlagen de drempel van toegang tot de arbeidsmarktparticipatie. Vergroting van het volume van de arbeidsintensieve werkgelegenheid tegen relatief lage loonkosten komt bovendien tegemoet aan de kenmerken van een belangrijk deel van het huidige aanhoudende arbeidsaanbodoverschot. Deze vergroting zou in het bijzonder plaats moeten vinden in sectoren met een of meer specifieke kenmerken: relatief lage arbeidsproductiviteit(sverbetering), relatief lage kwalificering van arbeid, relatief lage loonkosten en geringe of geen rechtstreekse werking van het marktmechanisme. De persoonlijke dienst- en zorgverlening is een duidelijk voorbeeld. De attractiviteit moet tweezijdig zijn: verlaging van arbeidskosten bij gelijktijdige handhaving dan wel verhoging van het reële loon. Blijft de groei van het aantal laagbetaalde banen achter, dan valt het verplicht aanvaarden van (deeltijd)banen door uitkeringsgerechtigden in, bijvoorbeeld, de verzorgingssector te overwegen. Voorts is te noemen een relatieve versterking van het beleid gericht op vergroting van de zelfstandige beroepsbevolking, vergeleken met de inspanning voor de onzelfstandige beroepsbevolking. Ondernemerschap en beginnende ondernemers zijn al te zeer voorwerp van incidenteel beleid dat geen plaats heeft in duurzaam en systematisch werkgelegenheidsbeleid.

Daarnaast lijkt de tijd aangebroken dat de overheid de omvang van de informele economische sector serieus neemt als indicator voor disfuncties van de formele economische sector. De institutionele sclerose in arbeidsmarktprocessen (disfunctionele ontslagbescherming), fiscale wetgeving (demotivatieve arbeidsparticipatie), sociale zekerheid (hoog niveau van premiëring (wig) en van

²¹ Van de EG lidstaten heeft Nederland met Griekenland, Portugal, Spanje en Italië de meest restrictieve ontslagbepalingen. Vergelijk Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1993,184.

²² Zo is in Zweden in 1993 een nieuw beleidsprogramma ingezet dat is gericht op werkgelegenheidsontwikkeling. Vergelijk Trehörning, 1993,67. In ons land pleiten ondermeer Van der Berg en Don (1992) voor versoering van arbeidsmarktrelevante uitkeringen.

reserveringslonen bij werklozen) en collectieve loonvorming (kartellerings-effecten AVV), bieden -juist in onderlinge samenhang- ruimschoots aangrijpingspunten de 'bovenkant' van de informele sector te transformeren in de 'onderkant' van de formele sector. Uiteraard biedt deze vorm van arbeidschepping meer volume dan kwaliteit en kan zij als bedreigend worden ervaren door relatief laaggekwalificeerde werkende (autochtone) arbeidskrachten als gevolg van verdringings-effecten. Anderzijds vormt het ontbreken van de dynamiek in dit gebied van de formele arbeidsmarkt waarschijnlijk een aanzuigende werking van illegale arbeid.

De samenhang tussen onderscheiden onderdelen en maatregelen door de overheid vormt derhalve voorwaarde voor effectief arbeidsscheppend beleid. De hier bedoelde samenhang in het werkgelegenheidsbeleid is in ons land nimmer systematisch en duurzaam beproefd. Integratie en coördinatie ontbreken, als gevolg van de verkokering van het beleid door afzonderlijk opererende ministeries dan wel afdelingen en 'denktanks' binnen de ministeries. Het ontwikkelen van een samenhangend arbeidsscheppend beleid, als geïntegreerd produkt van verschillende departementen, kan onvoldoende via ad hoc advisering (SER, WRR) en coördinatie van afzonderlijk ministeriebeleid tot stand worden gebracht. Klaarblijkelijk vormen de departementale structuur, de gehanteerde interdepartementale coördinatiemechanismen, de positie van de minister-president, diens gebrek aan invloed op de kabinetssamenstelling en daarachter de partijpolitieke grondslag van onze parlementaire democratie, geen geschikte voorwaarden om tot geïntegreerd en interdepartementaal werkgelegenheidsbeleid te komen. Ook constitutie en inrichting van het Ministerie van Algemene Zaken zijn hiertoe thans niet geschikt. Het valt te overwegen dit te veranderen, zodat (tijdelijke) project ministeries of beleidsthema's hier een plaats vinden. Wij stuiten hier vooralsnog op zowel *organisatiegebreken van de overheid* als *democratiegebreken van de staat*. De politieke keuze ligt, gegeven de omvang en het dreigende karakter van de structurele werkloosheid, voor de hand maar klaarblijkelijk niet in het (politieke) hart.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 1993, *Bestrijding langdurige werkloosheid door arbeidsbureaus*. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Vergaderjaar 1993-1994, 23(1-2), 460. 's-Gravenhage, 22 oktober.
- Arbeidsvoorziening, 1992, *Landelijk meerjarenbeleidsplan 1992-1996*. Rijswijk, 17-1.
- Beek, K.W.H. van, C.C. Koopmans en B.M.S. van Praag, 1993, Discriminatie op de arbeidsmarkt?, *Economisch Statistische Berichten*, 26 mei, 476-481.
- Behrenz, L. and L. Delander, 1992, *An inquiry into a methodology for assessing the performance of the Swedish public employment service*. Paper prepared

- for the EALE Conference, September 3-6, Warwick.
- Berg, P.J.C.M. van der en F.J.H. Don, 1992, Arbeidsmarkt, Verzorgingsstaat en sociaal-economische besturing, *Economisch Statistische Berichten*, 26 augustus, 808-813.
- Boot, P.A., 1990, De arbeidsmarkt in 1990, *Economisch Statistische Berichten*, 19 september, 860-863.
- Boot, P.A., 1993, Effectiviteit en efficiency van arbeidsmarktbeleid: enkele invalshoeken, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 15(3), 41-66.
- Boot, J., J. Weisbeek en H. de Wolf, 1988, De arbeidsmarkt in 1988. *Economisch Statistische Berichten*, 21 september, 879-882.
- Boxman, E.A.W., 1992, *Con tacten en carrière. Een empirisch-theoretisch onderzoek naar de relatie tussen sociale netwerken en arbeidsmarktposities*. Amsterdam (Thesis Publishers).
- Buitendam, A., 1987, Flexibiliteit in de ambtelijke organisatie. Een verkenning van randvoorwaarden, in M. Akkermans, e.a. (red.), *Autonomie als arbeidssociologisch vraagstuk*. Zeist, 153-178 (Kerckebosch).
- Butter, F.A.G. den, 1993, De determinanten van de arbeidsvraag in Nederland, *Maandschrift Economie*, 57(1), 67-87.
- Butter, F.A.G. den en L. Boersma, 1993, Werkgelegenheid en arbeidsmarktdynamiek, *Economisch Statistische berichten*, 17 november, 1056-1060.
- Commissie van de Europese gemeenschappen, 1993, Directoraat - Generaal Werkgelegenheid, Arbeidsbetrekkingen en Sociale zaken. Brussel, Luxemburg: EGKS, EEG, EGA; 184.
- Eberwein, W. und J. Tholen, 1990, Krise des Arbeitsmarktes. Krise der öffentlichen Arbeitsvermittlung?, *Soziale Welt, Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, 41(3), 346-364.
- Edzes, A.J.E. en A.C. Glebbeek, 1992, De Arbeidsvoorzieningswet: beleidstheorie en evaluatie, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 47, 295-307.
- Egmond, G.L.M. van, 1985, Arbeidsvoorzieningsmaatregelen; van evaluatie naar ontwikkeling, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1, 27-40.
- Gaspersz, J.B.R., 1993, *De keuze voor de interne arbeidsmarkt. Een verkennende studie vanuit de optiek van het personeelsmanagement*. Utrecht (Elinkwijk).
- Gelderblom en J. de Koning, 1990, Verlaging van minimum loonkosten: kansen voor ongeschoolden?, *Economisch Statistische Berichten*, 18 juli, 656-659.
- Glazer, N., 1988, *The limits of social policy*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Habermas, J., 1992, *Faktizität und Geltung zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag.
- Helm, D., 1989, The economic borders of the State, in D. Helm (Ed.), *The Economic Borders of the State*. Oxford, Oxford University Press.
- Jackman, R., G. Pissarido and S. Savouri, 1990, Unemployment policies,

- Economic Policy*, October, 475-476.
- Janssen, G.S.H. en M. Wegerif, 1990, De marktpositie van de openbare arbeidsbemiddeling, *Economisch Statistische Berichten*, 24 januari, 84-87.
- Koning, J. de, 1991, Het bestaansrecht van de openbare arbeidsvoorziening, *Economisch Statistische berichten*, 13 maart, 280-284.
- Lindeboom, M. en J. van Ours, 1993, Zoeken en vinden via personeelsadvertenties. Een analyse van verschillen tussen werklozen en werkenden en tussen mannen en vrouwen, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 15(4), 24-37.
- Mevissen, J.W.M., 1992, *Interactie met beleid? Een verkenning van het arbeidsmarktgedrag van overheid en ondernemingen*. Amsterdam, Swets & Zeitlinger.
- MISEP - Mutual Information System on Employment Policies, 1991, *Basisinformatie-rapport Nederland, instituties, procedures en maatregelen*. Leiden, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Research voor Beleid, december).
- Salverda, W., 1992, *Youth unemployment, dynamics of the Dutch labour market 1955-1988*. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Scholten, H., 1991, Arbeidsvoorzieningenbeleid in revisie, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 7(4), 61-71.
- Schouten, W.J.C. en A.L. van der Zwan, 1993, Arbeidsmarkt. Hoe zoeken werkzoekenden?, *Economisch Statistische Berichten*, 21, 363-366.
- SCP, *Sociaal-cultureel Rapport*. 1992, 's-Gravenhage, Sociaal-cultureel Planbureau, Arbeid, 85-120.
- Soeters, J. and R. Schwan, 1989, *Towards an empirical assessment of internal labor market configurations*. Maastricht: University of Limburg, Faculty of Economics and Business.
- Trehörning, P., 1993, *Measures to combat unemployment in Sweden. Labor market policy in the mid-1990s*. Stockholm: The Swedish Institute.
- Verbunt, D., 1993, Het arbeidsconflict. De outplacement-adviseur. *Personeelbeleid*, 29(4), 24-26.
- Walwei, U., 1992, *Monopoly or co-existence. Placement services and the functioning of the labour market*. Paper presented at the Workshop on the Economic analysis of labour law. Trier, February 7-8.