

# Herfederalisering van de arbeidsbemiddeling

## Een onvoltooid debat

Jan Denys

Projectleider Hoger Instituut voor de Arbeid (KUL)

De federale beleidsmakers willen de arbeidsbemiddeling terug onder hun bevoegdheid brengen. De betrokken Vlaamse minister reageert afwijzend. Veel verder dan welles nietes gaat de dialoog niet. Fons Leroy, de adjunct-kabinetschef van de minister vice-president van de Vlaamse regering, zet zich in een tribune in *De Standaard* van 16 januari 1997 niet alleen af tegen de herfederalisering van de arbeidsbemiddeling maar ook tegen de koppeling van de functies arbeidsbemiddeling-uitkering in één overheidsdienst. Ook ik ben tegen de herfederalisering maar niet noodzakelijk tegen deze koppeling. In deze bijdrage leg ik uit waarom.

### Herfederalisering neen, koppeling waarom niet?

De laatste maanden is er een offensief bezig om arbeidsbemiddeling opnieuw te federaliseren. Deze federalisering is nodig om een doelmatiger arbeidsmarktbeleid te voeren vooral via een betere controle op de beschikbaarheid van de werklozen. Via de herfederalisering wordt aldus opnieuw een koppeling gemaakt tussen arbeidsbemiddeling enerzijds en het uitbetalen van uitkeringen anderzijds. Of nog beter gesteld, precies om deze koppeling mogelijk te maken is deze herfederalisering nodig. Het eerste ballonnetje terzake werd begin '96 reeds opgelaten door de huidige minister van arbeid en gelijke kansenbeleid. Hierop werd kort maar afwijzend gereageerd door de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling. Het dossier kwam opnieuw in de actualiteit bij de voorstelling van het evaluatierapport van het federaal werkgelegenheidsbeleid. De secretaris-generaal van het ministerie van tewerkstelling en arbeid pleitte bij die gelegenheid opnieuw voor de overheveling

van de arbeidsbemiddeling naar het federale beleidsniveau. Opnieuw werd hierop kort maar afwijzend gereageerd door de betrokken Vlaamse minister. Een omstandiger reactie kwam van de adjunct-kabinetschef van minister vice-president van de Vlaamse regering. In een vrije tribune in *De Standaard* wordt brandhout gemaakt van het federale voorstel. De argumentatie bevat twee onderdelen. In een eerste deel wordt vooral ingegaan op de problematiek federalisering-regionalisering van de arbeidsbemiddeling. De redenering luidt dat het instrument arbeidsbemiddeling op dit ogenblik zo vervlochten is met andere arbeidsmarktinstrumenten zoals beroepsopleiding, sollicitatietraining en begeleiding (het zgn. trajectbegeleidingsproces) dat het gewoon geen zin heeft om enkel bemiddeling terug over te hevelen naar het federaal niveau. In dezelfde filosofie dient nl. ook beroepsopleiding opnieuw federale materie te worden. Dit zou op zijn beurt de vraag oproepen om ook het onderwijs en vormingsbeleid te herfederaliseren. Men hoeft geen politiek deskundige te zijn om het zinloze van deze operatie in te zien. De vrije tribune wordt interessanter in het tweede deel. Daar wordt immers dieper ingegaan op de koppeling van de arbeidsbemiddeling met de uitkering. De auteur trekt sterk van leer tegen het opnieuw laten primeren van het controle-element in de arbeidsbemiddeling. Dit zou minder waarborgen bieden voor een echt herinschakelingsbeleid van de 'zwakkere' groepen op de arbeidsmarkt en uiteindelijk (het kon niet uitblijven) de dualisering op de arbeidsmarkt versterken. Bovendien zou deze koppeling negatief inwerken op de dienstverlening van de VDAB. Als controle zou primeren dan ben je als bemid-

delaar niet geneigd om systematisch de 'beste' kandidaat te sturen. Werkgevers krijgen in dergelijke optiek te maken met ongemotiveerde kandidaten en zullen op termijn geen beroep meer doen op de dienst met een verschrompend marktaandeel als gevolg.

Met het eerste deel van de vrije tribune kan ik volmondig instemmen. Geen haar op mijn hoofd dat eraan denkt om arbeidsbemiddeling te federaliseren. De redenen werden hierboven reeds vermeld. Er zijn trouwens nog andere redenen te bedenken. Ik denk bv. aan het verschil in dynamiek tussen VDAB en Forem (de Waalse tegenhanger). Ik ben geen aanhanger van de wat-we-zelf-doen-doen-we-beter-retoriek maar in dit geval zijn er heel sterke aanwijzingen dat de VDAB als dienst beter presteert dan Forem. Deze dynamiek dreigt verloren te gaan indien bemiddeling weer een federale opdracht wordt. Dit laatste is stof voor een andere bijdrage. Of dit echter ook betekent dat het structureel koppelen van de arbeidsbemiddeling met de werkloosheidsuitkering per definitie moet worden afgewezen lijkt mij minder zeker. Wie de problematiek aandachtig analyseert, is verplicht om terzake heel genuanceerd te denken. Naast de reeds vermelde argumenten contra zijn er nl. ook heel fundamentele argumenten pro te bedenken. Wie een gefundeerd oordeel wil geven moet dus minstens een afweging maken. Dit debat is echter nog steeds niet gevoerd. In deze bijdrage wil ik vooral dieper ingaan op de mogelijke voordelen die een koppeling arbeidsbemiddeling-uitkering kan bieden voor een arbeidsmarkt. Voor alle duidelijkheid wil ik stellen dat ik in geen geval pleit voor een herfederalisering van de arbeidsbemiddeling. De koppeling arbeidsbemiddeling-uitkering op Vlaams niveau biedt echter wel perspectief.

#### **Een eeuwig probleem**

Het probleem van de koppeling arbeidsbemiddeling-uitkering is zo oud als de publieke arbeidsbemiddeling zelf. Deze koppeling dateert immers uit de periode toen de overheidsondersteuning van de werkloosheidsverzekering een aanvang nam. De opbouw van uitkeringsregelingen voor werklozen gaat in alle landen verge-

zeld van een veel energieke bemoeyenis van de overheid met een stelsel van arbeidsbeurzen. Deze koppeling zorgde van bij de aanvang voor heel wat spanningen. Terwijl de arbeidsbeurzen vanuit een eigen dynamiek zoeken naar uitbreiding van het marktaandeel via een zoveel mogelijk bedrijfsmatig functionerende, vraaggerichte dienstverlening wordt vanuit de uitkeringszijkte druk uitgeoefend om de inspanningen te concentreren op de probleemcategorieën. De scheiding die in verschillende landen werd doorgevoerd beoogde precies deze dienstverlenende functie te accentueren o.a. via het weren van de controlerende functie. Het is snel gebleken dat deze controlerende functie niet helemaal kan genegeerd worden. De praktijk heeft geleerd dat er zich noodgedwongen samenwerkingsverbanden ontwikkelen tussen beide diensten. Ook in Vlaanderen dient de VDAB gegevens over werk- of opleidingsonwillige werklozen door te geven aan de federale RVA (bevoegd voor de uitkeringen aan werklozen). M.a.w. ook bij een structurele splitsing van beide opdrachten blijven de spanningen bestaan en blijft er de facto een koppeling bestaan. De Oeso, die in de jaren '60 de grote pleitbezorger was van segregatie, dringt de laatste jaren sterk aan op het (opnieuw) integreren van beide opdrachten. Internationaal lijkt dit ook de trend te zijn. Op dit ogenblik zijn de opdrachten arbeidsbemiddeling en uitkering geïntegreerd in Duitsland, Spanje, Groot-Brittannië, Luxemburg, Oostenrijk, Zwitserland, Zweden, IJsland en Japan. Naast België kennen Denemarken, Ierland, Nederland, Portugal, Turkije, Australië en Nieuw-Zeeland gescheiden systemen.

Leidt koppeling de facto tot slechtere dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden? Hierboven is de redenering ontwikkeld dat een koppeling bijna automatisch leidt tot een zwakkere dienstverlening. Deze redenering werd reeds door de geschiedenis sterk gerelativeerd. Zelfs bij een structurele splitsing van beide opdrachten over verschillende diensten blijft nl. een koppeling bestaan. Ook empirisch kan deze stelling niet worden hardgemaakt. Als we aannemen dat marktaandelen van publieke bemiddeldingsdiensten mee beïnvloed worden door de geleverde service dan vinden we op dit ogen-

blik geen enkele aanwijzing in deze richting. Zo kennen de publieke bemiddelingsdiensten in Duitsland, Groot-Brittannië, Zweden, Nederland en Vlaanderen min of meer vergelijkbare markt-aandelen. De eerste drie landen kennen een geïntegreerd systeem, de laatste twee een gesplitst. Deze bevinding gaat lijnrecht in tegen de stelling dat de allocatiefunctie van de arbeidsbemiddeling per definitie lijdt onder de controlefunctie. Deze bevinding suggereert eerder dat deze controlefunctie an sich er niet zoveel toe doet en dat andere factoren veel belangrijker zijn.

#### **Actief en passief arbeidsmarktbeleid**

Het sterkste argument pro voor een geïntegreerd systeem is de nuchtere vaststelling dat de beleidsruimte vele malen groter wordt. De strategische keuze voor een meer actief of passief arbeidsmarktbeleid kan binnen een geïntegreerde werking veel explicieter worden uitgewerkt. Op deze wijze kan men gemakkelijker met budgetten schuiven (van passief naar actief). Dit is trouwens de belangrijkste reden waarom de Oeso voor de geïntegreerde benadering pleit. In deze tijd waarin ook vanuit linkse hoek wordt gepleit om werkloosheidsuitkeringen actiever aan te wenden, is dit een belangrijke overweging. Vandaar dat ik het fundamenteel oneens ben met de bewering van Leroy dat een geïntegreerde benadering per definitie negatief uitwerkt op de 'zwakkere' groepen. Men kan even gemakkelijk een redenering opbouwen die het omgekeerde aantoonst. Indien één dienst verantwoordelijk is voor de uitkeringen en bemiddeling dan krijgt het bemiddelen van de zgn. zwakkere groepen op de arbeidsmarkt binnen deze dienst een bredere betekenis. De zwakkere groepen zijn nl. degenen die dreigen het langst (zoniet voor altijd) in de werkloosheid te blijven en zijn dus vanuit dynamisch perspectief het duurst. Een geïntegreerde benadering biedt dus een goede voedingsbodem voor een doelgroepenbeleid gezien dezelfde dienst direct de vruchten plukt van dit beleid (in de vorm van uitgespaarde uitkeringen). Deze dynamiek is in de huidige situatie afwezig. Hoeveel zwakkere doelgroepen de VDAB ook plaatst, de dienst zelf

wordt er niet 'beter' van. Hiermee wil ik niet suggereren dat er op de VDAB geen doelgroepenbeleid wordt gevoerd; alleen dat de koppeling bemiddeling-uitkering dit beleid zou kunnen activeren.

#### **De betrokkenheid van de werkgevers**

Werkgevers hebben belang bij een goed draaiende publieke bemiddelingsdienst. Niemand zal het tegendeel durven beweren. Er zijn zelfs aanwijzingen dat dit objectief belang toeneemt. anderzijds is de VDAB als pure bemiddelingsdienst meestal niet onmisbaar voor de meeste werkgevers. Zij kunnen gebruik maken van heel wat andere formele en informele recruteringskanalen (advertenties, uitzendkantoren, spontane sollicitaties). Werkgevers zullen dus op dit vlak altijd een ietwat dubbelzinnige houding aannemen t.a.v. deze publieke dienst en zich nooit voor de volle 100% engageren. Als controle-orgaan is deze dienst - mits men deze rol natuurlijk opneemt - wel onmisbaar. Werkgevers hebben er als medefinancier van de werkloosheidsuitkeringen alle belang bij dat de uitgaven onder controle blijven. Nu kan de publieke bemiddeling deze controlefunctie enkel vervullen indien men inderdaad een redelijk marktaandeel heeft. Ik vind het weinig geloofwaardig dat het integreren van bemiddeling en uitkering automatisch moet leiden tot een slechtere dienstverlening waarbij niet geschikte en vooral ongemotiveerde kandidaten naar werkgevers worden gestuurd. Een slechtere dienstverlening holt nl. automatisch de controlefunctie uit. Conclusie: het integreren van beide functies in één dienst lijkt ons een extra waarborg voor de noodzakelijke betrokkenheid van de werkgevers bij deze dienst. Ook in functie van de controlebevoegdheid zijn zij gebaat bij een sterk publiek bemiddelingsorgaan. Deze grotere betrokkenheid van de werkgevers zorgt er ook voor dat de dienst veel beter ingedeekt is tegen de maatschappelijke kritiek die onvermijdelijk periodiek op dit soort organisaties neerkomt. Maatschappelijke visies op de strikte allocatiefunctie van publieke bemiddelingsdiensten kunnen vrij snel veranderen. De visie op de controlefunctie is echter vrij stabiel en dit zal zo blijven zolang er sociale

zekerheidsbijdragen worden betaald. Het meenemen van de controlefunctie kan dus een stabiliserend effect sorteren.

#### **De verstoorde verhouding bemiddelaar-werkzoekende**

In de geïntegreerde benadering krijgt de verhouding van de bemiddelaar tot zijn cliënten/werkzoekenden een meer verplichtend karakter. Dit laatste gebeurt in het kader van een filosofie waarbij de uitkering niet meer alleen wordt gezien als een compensatie voor het ontbreken van een inkomen uit arbeid maar als tegenprestatie voor het voldoen aan een bepaald heraanpassings- en zoekgedrag op de arbeidsmarkt. In deze filosofie behoort ook het volgen van een opleiding tot dergelijk aanpassingsgedrag. Een extra opleidingsvergoeding wordt dan ook afgewezen. Degenen die dit gedrag niet vertonen hebben geen recht meer op een werkloosheidsvergoeding (eventueel wel op een andere uitkering). Het is dit laatste argument voor de koppeling dat het meest weerstand oproept omdat het zou ingaan tegen een cliëntgerichte aanpak die is gebaseerd op vertrouwen tussen bemiddelaar en cliënt/werkzoekende. Deze weerstand lijkt mij om verschillende redenen overdreven. Vooreerst blijkt ook in de huidige gescheiden situatie het controle-element - via de meldingsplicht aan de RVA - aanwezig, zij het minder expliciet. De werkzoekenden zijn zich hiervan trouwens bewust. Daarenboven maakt het contractdenken als vormgeving van de relatie tussen bemiddelaar en werkzoekende ook binnen de VDAB opgang. Denk bv. aan het begeleidingscontract. Dit bewijst dat vormen van marktdenken in opmars

zijn en dit ongeacht de feitelijke structuur van de bemiddelingsdienst. Leroy vindt al deze ontwikkelingen niet billijk t.a.v. de zwakkere groepen. Ik ben daar niet onmiddellijk van overtuigd. Hij onderkent te weinig het gevaar dat in zijn voorgestelde aanpak de publieke bemiddeling zich automatisch concentreert op de betere werkzoekenden (die dikwijls ook op eigen initiatief werk zou vinden). De zwakkere werkzoekenden kunnen dan gepaaid worden met een steeds kleiner wordende uitkering. Over de billijkheid van beide systemen valt dus op zijn minst te discussiëren.

#### **Conclusie**

De herfederalisering van de arbeidsbemiddeling valt om meerdere redenen af te wijzen. Dit betekent echter niet automatisch dat ook de koppeling arbeidsbemiddeling-uitkeringen moet worden afgewezen. Hoewel we menen dat zo'n koppeling wel degelijk voordelen biedt, lijkt een dergelijk scenario in de nabije toekomst niet erg waarschijnlijk. Hiervoor zou nl. de splitsing van de sociale zekerheid op de politieke agenda moeten komen. Misschien zit er meer perspectief in een scenario waarbij via samenwerkingsakkoorden tussen RVA en VDAB (en Forem en Orbem voor Wallonië en Brussel) op een alternatieve wijze minstens gedeeltelijk de voordelen van een koppeling worden verkregen. Zo kan er misschien worden gedacht aan een premiestelsel (betaald door de RVA) voor het bemiddelen van welomschreven risicogroepen door de regionale bemiddelingsdiensten.