

## Het arbeidsmarktbeleid van het CNV: toetreden én volhouden

DRS. M. KASTELEIN EN DRS. D. VAN SUIJDAM

Het gaat al een tijd goed met de werkgelegenheid: meer mensen hebben werk en minder mensen een uitkering. Het gevoerde beleid van loonmatiging en lastenverlichting heeft vruchten afgeworpen. Sterker nog, er heerst momenteel krapte op de arbeidsmarkt. Werkgevers staan te springen om personeel, maar krijgen hun vacatures niet vervuld. Anderzijds zijn bepaalde groepen, zoals langdurig werklozen, allochtonen en WAO-ers, er niet in geslaagd te profiteren van de economische groei en staan nog aan de kant. Het arbeidsmarktbeleid staat dus voor een nieuw vraagstuk: hoe om te gaan met deze dubbele arbeidsmarkt? In dit artikel wordt de visie van het CNV op de veranderende arbeidsmarkt beschreven.

Het CNV heeft, in tegenstelling tot de gangbare fixatie op betaald werk een bredere visie op arbeid. In arbeid geven mensen vorm aan hun verantwoordelijkheid voor hun eigen bestaan en leveren ze een concrete bijdrage aan het welzijn van de samenleving. Arbeid is dus meer dan uitsluitend een betaalde baan. In hun handelen geven en ontnemen mensen zin aan hun bestaan.

Vanuit deze visie is het arbeidsmarktbeleid van het CNV gebaseerd op drie uitgangspunten. Ten eerste, het streven naar volledige werkgelegenheid; een situatie waarin iedereen die wil en kan werken ook feitelijk betaalde arbeid kan verrichten. Het tweede uitgangspunt is optimale allocatie van arbeid. De werkgever heeft baat bij het zo snel en goed mogelijk vinden van een baan, de werkgever bij het zo snel en goed mogelijk vervullen van vacatures. Ook de gemeenschap heeft belang bij een snelle afwikkeling van marktprocessen. Tenslotte is arbeid meer dan alleen betaalde arbeid. De maatschappelijke betekenis van arbeid wordt niet bepaald door de hoogte van de betaling, maar door de bijdrage aan de maatschappij.

### Het CNV-beleid in de negentiger jaren

Het sociaal-economisch beleid in de jaren negentig kenmerkte zich door lastenverlichting en loonmatiging. Het resultaat is een toename van de werkgelegenheid met 1,3 miljoen banen; een toename van 25 procent ten opzichte van 1989. De sterke werkgelegenheids-groei ging gepaard met toenemende arbeidsdeeln-



DRS. M. KASTELEIN



DRS. D. VAN SUIDAM

me, dalende werkloosheid en een hoge economische groei.

Het CNV ziet het als zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de werkloosheid, en werkt mee aan een gematigde loonontwikkeling met als doelen het bevorderen van de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden, starters en herintredende vrouwen. De door de overheid gerealiseerde lastenverlichting fungeert als randvoorwaarde voor loonmatiging. Werknemers nemen, volgens het CPB, in geval van lastenverlichting genoegen met een lagere loonstijging.

Het CNV heeft in de jaren negentig gematigde looneisen gesteld en in ruil daarvoor zijn er CAO-afspraken gekomen over de inschakeling van langdurig werklozen en schoolverlaters.

Naast werkgelegenheidsbeleid maakt arbeidsvoorzieningsbeleid in de jaren negentig deel uit van het arbeidsmarktbeleid van het CNV. Vanaf 1991 tot aan de opheffing in 2001 heeft het CNV zitting gehad in het tripartiete bestuur van de verzelfstandigde Arbeidsvoorziening. De publieke taakopdracht van Arbeidsvoorziening was het bevorderen van de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Vanuit zijn visie dat werknemers en werkgevers verantwoordelijk zijn voor hun eigen domein, en dus vorm horen te geven aan alle aspecten die verbonden zijn met het verrichten van betaalde arbeid, is het CNV altijd groot voorstander geweest van het medebewind over de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Sociale partners hebben specifieke sectorale en regionale kennis over de arbeidsmarkt. Hiermee kan Arbeidsvoorziening zijn doelstellingen effectief en efficiënt ten uitvoer brengen.

De overheid voert een activerend sociale zekerheidsbeleid; niet de uitkering, maar de weg terug naar de arbeidsmarkt heeft steeds centraal gestaan.

Daarnaast kenmerkten de paarse kabinetten zich door het streven naar meer marktwerking op uiteenlopende terreinen, waaronder ook de sociale zekerheid. Na pijnlijke ingrepen in de sociale zekerheid in het begin van de jaren negentig, heeft de overheid midden jaren negentig gekozen voor meer marktwerking als activerend instrument. De eerste stappen hierin waren de privatisering van de Ziektewet en het invoeren van premiedifferentiatie in de WAO. In de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) heeft het kabinet deze weg naar meer marktwerking voortgezet. De reïntegratietaak van Arbeidsvoorziening is volledig geprivatiseerd. Het uit Arbeidsvoorziening voortgekomen reïntegratiebedrijf Kliq moet op een groeiende commerciële reïntegratiemarkt concurreren met andere reïntegratiebedrijven.

Het CNV hecht grote waarde aan de betrokkenheid van sociale partners bij de

reïntegratie van werkzoekenden. In de discussie over SUWI in 1999 heeft het CNV zich dan ook, op grond van zijn opvatting over verantwoordelijkheid, met succes hard gemaakt voor het opdrachtgeverschap voor reïntegratie. Met ingang van 1 januari 2002 zijn sociale partners gezamenlijk opdrachtgever voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers. Bij de beoordeling van reïntegratiecontracten staat voor het CNV de positie van de werkzoekende centraal.

### **Nieuwe dilemma's op de arbeidsmarkt**

Het CNV heeft zich in de jaren negentig gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen, schoolverlaters en uitkeringsgerechtigden. Het gevoerde beleid heeft voor vrouwen en jongeren, en in mindere mate voor uitkeringsgerechtigden, bijgedragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie. De netto arbeidsdeelname van vrouwen is de afgelopen tien jaar gestegen van 39 procent in 1990 tot 51 procent in 1999. De geregistreerde werkloosheid van jongeren (15-24 jaar) is gedaald van 7,8 procent van de beroepsbevolking in 1990 naar 3,6 procent in 1999. In de periode 1990-1998 is de verhouding tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden (I/A-ratio) in de leeftijdscategorie 15-65 gedaald van 42,1 naar 33,1.

De groei van de werkgelegenheid heeft echter weinig tot geen invloed gehad op de armoede. De nieuwe banen zijn voornamelijk bezet door herintredende vrouwen en starters op de arbeidsmarkt. Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt is het bepaalde groepen werkzoekenden niet gelukt om een plek te veroveren. En de 'armen' die betaald werk hebben gevonden, zijn vaak niet structureel ontsnapt aan de armoede. Twintig procent van de mensen met een uitkeringsverleden raakt binnen een jaar het nieuw gevonden werk weer kwijt. Eenmaal op de arbeidsmarkt doet zich dus een nieuw probleem voor: volhouden. Dit is overigens niet alleen een probleem voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie, maar voor alle werknemers.

Het arbeidsmarktbeleid staat dus voor twee nieuwe opdrachten: het stimuleren van toetreden tot de arbeidsmarkt en vervolgens van het volhouden op de arbeidsmarkt. In de volgende paragrafen gaan we verder op deze opdrachten in.

#### **(1) Toetreden tot de arbeidsmarkt...**

Het CNV vindt het onacceptabel dat, ondanks de economische voorspoed, een grote groep mensen er niet in slaagt een betaalde baan te vinden. Van de bijna 1,8 miljoen uitkeringsgerechtigden zijn, volgens wettelijke criteria, 533.000 mensen reïntegreerbaar. De overige uitkeringsontvangers zijn al (gedeeltelijk) werk-

zaam of zijn wegens (volledige) arbeidsongeschiktheid, alleenstaand ouderschap, medische of sociale redenen vrijgesteld van arbeidsplicht.

Een groot deel van de werkzoekenden heeft geen werk, omdat hun opleiding en ervaring vaak niet passen bij het profiel van de nieuwe werknemer die de werkgever zoekt. De grote vraag naar personeel richt zich namelijk op werknemers met een middelbare of hogere opleiding. Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt zullen laaggeschoolden blijven kampen met een hoge kans op werkloosheid. Onderzoek heeft aangetoond dat er onder langdurig werklozen verhoudingsgewijs veel laaggeschoolden zijn. Het CNV denkt dat een groot deel van de aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt opgelost kan worden door om-, her- en bijscholing en maatwerk in reïntegratietrajecten. Indien noodzakelijk kunnen de regelingen op het gebied van gesubsidieerde arbeid ingezet worden. Hierbij moet het doel van deze regelingen, namelijk door- en uitstroom naar een reguliere plek op de arbeidsmarkt, niet uit het oog verloren worden.

Veel arbeidsongeschikten werken (gedeeltelijk) naast hun uitkering. Van de gedeeltelijke arbeidsongeschikte WAO-ers is 52 procent werkzaam; van de volledige arbeidsongeschikten is dat 10 procent. Veelal reïntegreren WAO-ers bij hun eigen werkgever. Het CNV gaat ervan uit dat het WAO-etiket de reïntegratiemogelijkheden bij een andere werkgever belemmert. Met dit etiket wordt de nadruk éézijdig gelegd op de arbeidsongeschiktheid. Het CNV is van mening dat de nadruk moet liggen op wat mensen wél kunnen. Daarom presenteerde het CNV in september 2000 een eigen WAO-plan waarin gedeeltelijke arbeidsgeschikten worden beschouwd als werkzoekenden. Dit WAO-plan illustreert het arbeidsmarktbeleid van het CNV: nadruk op preventie en reïntegratie, en indien dit niet meer tot de mogelijkheden behoort een goede inkomensvoorziening.

## **(2) ...en volhouden**

Fenmaal aan het werk, moet voorkomen worden dat bij economische tegenwind de groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie als eerste de arbeidsmarkt weer moeten verlaten. Maar ook gedurende periodes van groei verdient 'volhouden' voor alle werknemers prioriteit. Ten gevolge van de krapte op de arbeidsmarkt, toenemende internationale concurrentie en technologische ontwikkelingen worden er hoge eisen aan werknemers gesteld.

Tegen de achtergrond van de toenemende dynamiek en kennisintensiteit van de economie vindt het CNV het van groot belang om de kwalificaties van de beroepsbevolking op peil te houden en te vergroten. Met andere woorden het vergroten van de *employability*. Het gaat hierbij niet alleen om functiegerichte

opleidingen, maar óók om het verwerven van kennis en vaardigheden die een organisatie- en sectoroverstijgend karakter hebben. In deze tijd van reorganisatiedriften heeft niemand meer baanzekerheid, maar door vergroting van de *employability* neemt de werkzekerheid van werknemers toe.

Verder wil het CNV werken aan een gezonde werkomgeving die aangepast is aan de kwaliteiten en beperkingen van individuele werknemers. Hoewel het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het werk de verantwoordelijkheid is van elke organisatie afzonderlijk, ziet het CNV ook een duidelijke taak voor CAO-partijen om dit beleid te stimuleren. Momenteel worden in verschillende sectoren Arboconvenanten afgesloten met als doel het terugdringen van arbeidsrisico's.

Als een werknemer, ondanks alle preventieve maatregelen, toch uitvalt, moet de aandacht zo snel mogelijk uitgaan naar terugkeer naar werk. Uit een eigen onderzoek onder langdurig zieke werknemers blijkt dat een groot deel van de zieken na een paar maanden thuis, buiten beeld raakt van de werkgever en de bedrijfsarts. Het CNV vindt dat terugkeer naar het eigen werk voorop moet staan. Als dat niet meer tot de mogelijkheden behoort, moet verder gezocht worden bij de eigen óf bij een andere werkgever.

Naast de druk van de arbeidsmarkt is ook de 'leefdruk' toegenomen. Leef- en carrièrepatronen zijn veranderd. Steeds meer mensen kiezen voor het combineren van arbeid en zorg. Het CNV hanteert een bredere definitie van het begrip zorg dan gebruikelijk: naast de zorg voor naasten gaat het tevens om zorg voor jezelf (scholing, ontplooiing en rust) en zorg voor de samenleving (vrijwilligerswerk). Het CNV vindt dat mensen in staat moeten worden gesteld zelf een keuze te maken in afweging tussen betaald werk en zorgtaken. Middelen als kinderopvangregelingen, verlofmogelijkheden en zeggenschap over eigen werktijden moeten dit mogelijk maken.

Zoals in de jaren negentig lastenverlichting fungeerde als ondersteunend overheidsbeleid, zo zet het CNV zich op de huidige arbeidsmarkt in voor een kwalitatief sterke collectieve sector. Dit vereist uiteraard investeringen met als doelen goed onderwijs, een goede infrastructuur, goede kinderopvangvoorzieningen en een goede gezondheidszorg. Alléén voor die groepen die door de jaren heen op achterstand zijn gezet, pleit het CNV in het kader van armoedebestrijding voor gerichte lastenverlichting.

## Terugblik en vooruitzicht

Het arbeidsmarktbeleid in de jaren negentig is succesvol gebleken. Desondanks dienen zich twee nieuwe opdrachten aan die zich laten aanduiden als 'toetreden' en 'volhouden'. Deze nieuwe taken hebben geleid tot 3 kantelingen in het CNV-beleid.

Ten eerste kiest het CNV voor meer kwalitatieve prioriteiten in zijn arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaarden-beleid. Het CNV streeft naar een duurzame toetreding tot de arbeidsmarkt. Dit betekent dat *employability*, preventie en reïntegratie kernwoorden zijn voor het CNV.

Ten tweede vindt het CNV dat in het ondersteunende macro-economische beleid de prioriteit verlegd moet worden van lastenverlichting naar de kwaliteit van de collectieve sector. De overheid moet faciliteiten bieden om werknemers goed te kunnen laten functioneren op de arbeidsmarkt met nadrukkelijke aandacht voor de combinatie van arbeid en zorg.

Tenslotte heeft het CNV andere instrumenten gekregen om zijn arbeidsmarktbeleid te voeren. Ten gevolge van de reorganisatie van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening heeft het CNV niet langer een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Daarvoor in de plaats is het CNV, als sociale partner, mede opdrachtgever voor de reïntegratie van zieke werknemers.

Met dit veranderde beleid verwacht het CNV de spanning op de arbeidsmarkt te verlichten. Door het opleiden, begeleiden, faciliteren en inzetten van de aanwezige arbeidsreserve én het op peil houden en verhogen van de capaciteiten van werknemers, zullen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt steeds beter op elkaar aansluiten.

*Drs. M. Kastelein is programmaleider sociale economie bij het CNV en mw. drs. D. van Suijdam is beleidsadviseur CNV.*