

Arbeidsmarktbeleid: nog veel te verbeteren

L. Hoffman

Samenvatting

Het in de rijksbegroting voor 2008 voorgestelde arbeidsmarktbeleid houdt onvoldoende rekening met wat de economie vraagt. Op korte termijn worden rijkelijk middelen ingezet. Dit hangt eerder samen met de gunstige economische situatie dan met een duidelijke visie. De overstap op de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) in 2002, waarbij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Centra voor Werk en Inkomen (CWI, de vroegere arbeidsbureaus) en de gemeenten samen verantwoordelijk werden voor het arbeidsmarktbeleid, is de samenhang en coördinatie van dit beleid niet ten goede gekomen. Bovendien pakte het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) niet de regisserende rol die het ook in de nieuwe structuur was toebedacht. In 2006 is SUWI geëvalueerd. Met de uitkomsten van die evaluatie is tot nu toe niets gedaan.

De auteur bepleit een sterke scheiding tussen het beleid voor de lange en de korte termijn. Het ministerie van SZW dient ervoor te zorgen dat de taken tussen de betrokken zelfstandige bestuursorganen en de gemeenten goed worden gescheiden, rekening houdend met ieders expertise. Bovendien is het gezien de gunstige werkgelegenheidssituatie aan te bevelen het inkomensdeel en het werkdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) samen te voegen, waarbij het werkdeel fors wordt ingekrompen. Daarnaast moeten gemeenten meer aan coördinatie en afstemming doen. Een forse efficiëncyslag is daardoor bij gemeenten mogelijk. Op lange termijn wordt gepleit voor een betere afstemming van het arbeidsmarktbeleid met het financieel-economische, het onderwijs- en het arbeidsvoorwaardenbeleid, en met werkgevers en sectoren.

Trefwoorden: rijksbegroting, arbeidsmarktbeleid, SUWI

1 Inleiding

Doelstelling van het kabinetsbeleid is "het scheppen van een ondernemende samenleving waarin ieder in veiligheid tot zijn recht kan komen en een menswaardig bestaan kan opbouwen". Prachtige woorden, die volgens de SZW-begroting voor 2008 "vooreerst een goed functionerende arbeidsmarkt vereisen waarin beschikbare talenten daar ingezet worden waar er behoefte aan bestaat en waarin mensen niet worden gediscrimineerd, uitgebuit of uitgesloten". Hoe zouden de bewindslieden van SZW dit willen realiseren? Als eerste doel noemen zij de verhoging van de arbeidsparticipatie tot structureel 80 procent conform het Middellange Termijnadvies van de Sociaal-Economische Raad. Om haar te verwezenlijken worden instrumenten ingezet die beogen de participatie van de verschillende groepen te vergroten. Nieuwe fiscale instrumenten worden ingezet (inkomensafhankelijke arbeids- en combinatiekorting, het verschuiven van lasten van arbeid naar consumptie – de btw-verhoging en verlaging van de WW-premie met ingang van 2009). Daarnaast wordt het beleid met betrekking tot re-integratie en begeleiding van werkzoekenden uitgebreid. Vooral gemeenten en UWV zijn

daarbij belangrijke actoren. Het UWV krijgt zelfs de mogelijkheid loonkostensubsidies te verstrekken.

In dit artikel ga ik in op de vraag of en in hoeverre de beleidsmakers op SZW rekening houden met de economische situatie, op lange en op korte termijn, om haar doelstellingen te realiseren, en of de uitvoering van het beleid daarvoor adequaat georganiseerd is. Ik sluit af met enkele aanbevelingen

2 Het economisch perspectief

Het gaat goed met de arbeidsmarkt. De werkloosheid neemt in 2008 af met een half procentpunt tot 4 procent en de werkgelegenheid neemt toe. De keerzijde van de medaille is dat de arbeidsmarkt met toenemende tekorten aan personeel kampt. Helaas weten we niet hoe de werkgelegenheid zich na 2008 zal ontwikkelen. De afgelopen maanden maakten duidelijk dat de wereldeconomie door problemen op de kapitaal- en geldmarkt in onzekerheid verkeert. Het economisch perspectief is dus onduidelijk. De enige zekerheid is dat gedurende lange termijn de beroepsbevolking vergrijst, vandaar de beleidsinzet om de arbeidsparticipatie te verhogen. Daaraan wordt echter in de begroting relatief weinig aandacht besteed.

Een terechte vraag zou zijn: volgt het ministerie van SZW met zijn arbeidsmarktbeleid de economie, of geeft ze er ook sturing aan? Naar mijn oordeel doet het departement geen van beide. Het reageert op signalen uit de samenleving met maatregelen, waartussen weinig samenhang bestaat, en waarvan onbekend is welke effecten ze hebben op werkgelegenheid en economie. Al die maatregelen komen niet voort uit een samenhangende visie op het arbeidsmarktbeleid. Wat dat betreft hebben de bewindslieden in hun eerste begroting een kans gemist.

Het zou hen sieren als ze zouden accepteren dat het arbeidsmarktbeleid in de huidige samenleving altijd van marginale betekenis is. Een kleine loonmatiging heeft meer effect op de werkgelegenheid dan welke lucratieve loonkostensubsidie ook. En beroepsonderwijs dat levert wat de arbeidsmarkt vraagt, heeft meer effect dan een scholingssubsidie. De economie en de werkgelegenheid worden meer bevorderd door het financiële, het economische en het onderwijsbeleid dan door het arbeidsmarktbeleid. De consequentie daarvan is dat het arbeidsmarktbeleid volgend en ondersteunend moet zijn. Het moet reageren op knelpunten op de arbeidsmarkt. Partijen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt verdienen te worden ondersteund. Dat zijn vooral langdurig werklozen, voortijdig schoolverlaters en allochtonen, maar ook de werkgever die er niet in slaagt zijn vacatures te vervullen. Verwacht echter niet dat daardoor de werking van de arbeidsmarkt substantieel verandert.

Een belangrijke voorwaarde is dat werkzoekenden worden gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid. Aan die voorwaarde wordt redelijk voldaan als het gaat om de aanbodkant van de arbeidsmarkt, maar niet om de vraagkant. Het is opvallend dat tijdens iedere hoogconjunctuur werkgevers, individueel en in sectorverband, steen en been klagen over de moeilijk vervulbare vacatures, maar tijdens een laagconjunctuur niet of nauwelijks thuis geven als hen wordt gevraagd structurele ondersteuning te leveren en hun verantwoordelijkheid te nemen bij het scholen van hun eigen personeel en bij het opzetten van een effectief beroepsonderwijs. Al enkele jaren wordt erop gewezen dat werkgevers rekening moeten houden met een vergrijzende

beroepsbevolking, maar acties om ouderen aan te nemen of langer in dienst te houden, komen slechts met moeite van de grond.

Als je de begroting van SZW vluchtig leest, zou je kunnen concluderen dat het beleid redelijk voldoet aan de bovenstaande eisen. Er worden doelstellingen, indicatoren en effecten benoemd en externe factoren aangewezen, waarmee bij het voeren van beleid rekening moet worden gehouden. Bij nadere bestudering blijkt echter het tegendeel. Zo houdt het beleid geen rekening met conjuncturele ontwikkelingen. En er wordt niet aangegeven hoe de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Er wordt zelfs onvoldoende rekening gehouden met het beleid dat SZW buiten het arbeidsmarktbeleid om voert. Dat laatste heeft te maken met de vreemde opdeling van verantwoordelijkheden tussen bewindspersonen waardoor het lijkt alsof arbeidsmarktbeleid los staat van arbeidsvoorwaardenbeleid, waaronder het de laatste tijd veel genoemde ontslagbeleid. In de toelichting op de begroting ontbreekt een overzicht van de positieve en negatieve effecten van het voorgestelde ontslagbeleid. Evenmin worden de beleidsinspanningen in verband gebracht met de economische positie van Nederland op lange termijn. De analyse wordt te veel beheerst door korte termijn overwegingen en belangen.

Geconcludeerd kan worden dat de begroting van SZW weinig rekening houdt met de economische situatie. Ze stuurt nauwelijks op lange termijn. Op korte termijn worden rijkelijk middelen ingezet. Dit weerspiegelt vooral de gunstige economische situatie, en is niet primair de vrucht van een doordachte visie. De vraag of het, gezien de gunstige werkgelegenheidscijfers, niet met wat minder middelen toe kan, wordt niet gesteld. Hoe komt het dat er zo weinig visie op en samenhang tussen arbeidsmarktbeleid en economische ontwikkeling bestaan? De oorzaak ligt mede bij de manier waarop het arbeidsmarktbeleid is georganiseerd.

3 De organisatie van het arbeidsmarktbeleid

Het ministerie van SZW trekt weliswaar veel geld uit voor arbeidsmarktbeleid (bijna 3 miljard euro), maar voert dit beleid niet zelf uit. Bijna alle arbeidsmarkt middelen worden doorgeleid naar gemeenten, UWV en CWI. Daarnaast wordt meer en meer gebruik gemaakt van fiscale faciliteiten (bijvoorbeeld voor werkgevers: WVA Onderwijs en WVA startkwalificatie). Mogelijkheden tot sturing en correctie van het beleid heeft het Ministerie nauwelijks. Hoewel het begrotingstechnisch verantwoordelijk is voor de resultaten van het arbeidsmarktbeleid, heeft het alle stuurmogelijkheden uitbesteed aan de genoemde zelfstandige bestuursorganen en gemeenten. Dit is vooral relevant voor het re-integratiebeleid. Daaraan zal in totaal 2 miljard euro worden uitgegeven:

- Gemeenten: WWB (werkdeel): 1,6 miljard.
- UWV: WW-re-integratie: 191 miljoen; WAO/WIA-re-integratie: 215 miljoen en Wajong-re-integratie: 45 miljoen. Het UWV krijgt tevens de ruimte om naast re-integratiesubsidies ook loonkostensubsidies te verstrekken.

Sinds de verzelfstandiging en tripartisering van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening in 1990 heeft het ministerie van SZW afstand genomen van de uitvoering. Toen na tien jaar deze operatie niet effectief bleek, werd Arbeidsvoorziening met de invoering van de Wet SUWI opgeheven en zijn haar activiteiten ondergebracht bij het UWV (re-integratie), de CWI (arbeidsbemiddeling), de gemeenten (re-integratie) en

de Regionale Opleidings Centra (ROC's) (scholing). Met de invoering van de WWB werd, buiten SUWI om, tevens een groot deel van het arbeidsmarktbeleid gedelegeerd naar gemeenten.

Door de delegatie van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid is dat beleid losser komen te staan van het economische beleid. Decentralisatie van dat beleid maakt het moeilijk de economie landelijk en sectoraal te ondersteunen. Delegatie naar gemeenten bevordert dat het arbeidsmarktbeleid meer en meer sociaal beleid wordt in de plaats van economisch beleid. Daar hoeft principieel overigens niets tegen te zijn.

Geconcludeerd kan worden dat het ministerie van SZW wel veel middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, maar de uitvoering zodanig heeft gedelegeerd zodat Haagse beleidsmakers weinig invloed hebben op de resultaten ervan. Het Ministerie doet evenmin pogingen zijn regiefunctie, die het krachtens SUWI heeft, te benutten.

4 Hoe om te gaan met evaluaties?

Al die opeenvolgende wijzigingen in de structuur van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid hebben de uitvoering geen goed gedaan. We weten niet wie wat hoe doet in dit beleid, maar er wordt wel veel geld aan uitgegeven. We weten ook niet wat de effecten van het beleid zijn. Vorig jaar is SUWI geëvalueerd. De uitvoerder van die evaluatie, Price Waterhouse Coopers, noteert bescheiden positieve effecten. Er moeten wel verbeteringen worden ingevoerd, maar de structuur kan voornamelijk ongewijzigd blijven. Toch liegen de aanbevelingen er niet om. De regisseursrol van het ministerie van SZW moet worden versterkt. Ook moet de ketensamenwerking, vooral met betrekking tot de re-integratie worden versterkt.

De SUWI-evaluatie is ruim een jaar geleden verschenen. Het had in de rede gelegen dat de nieuwe bewindslieden in hun eerste begroting iets met de conclusies hadden gedaan. Dat hebben zij niet. Ze zitten – bij het afsluiten van dit artikel, begin oktober 2007 – nog steeds te broeden op een reactie. Kennelijk zijn er problemen met de evaluatie. En dat is begrijpelijk. De evaluatie is slecht omdat:

1. er geen nulmeting is gedaan, waardoor de prestaties van SUWI (vooral UWV en CWI) moeilijk vergelijkbaar zijn met die van de voormalige Arbeidsvoorziening;
2. een belangrijk onderdeel van Arbeidsvoorziening – de overgang van de scholingsinfrastructuur naar de ROC's – niet in de evaluatie is meegenomen;
3. het beleid van het ministerie van SZW zelf m.b.t. de werking van de arbeidsmarkt evenmin is geëvalueerd;
4. tegelijk met SUWI andere wetswijzigingen (WWB, WIA en Walvis) de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid hebben beïnvloed.

Voor een deel heeft het ministerie van SZW deze tekortkomingen aan zichzelf te wijten. De evaluatievragen waren niet toereikend en bij de invoering van SUWI is nagelaten goed vergelijkbare prestatie-indicatoren op te stellen.

Uit de begroting blijkt weinig van dit alles, uitgezonderd één punt. Op blz. 8 van de begrotingstoelichting staat: "Ook krijgt de klant te maken met één loket waarin UWV, gemeente en CWI samenwerken". Laat dit nu de opdracht van SUWI zijn geweest. Reeds jaren vóór de invoering van SUWI werd er geëxperimenteerd door arbeidsbureaus, gemeentelijke sociale diensten en de toenmalige bedrijfsverenigingen met wat toen de

éénloketgedachte werd genoemd. In SUWI werd die gedachte vervolgens omarmd. Van implementatie is dus vijf jaar na dato nog onvoldoende sprake. De vraag of de arbeidsmarkt vóór SUWI beter werd bediend dan daarna lijkt erg relevant, maar kan op grond van de beschikbare gegevens niet worden beantwoord.

Hoe gebrekkig de evaluatie van SUWI ook is, er is wel degelijk evaluatieonderzoek uitgevoerd op onderdelen van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Vooral de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft daarmee aan de weg getimmerd. Het blijkt dat het re-integratiebeleid weinig succesvol is, vooral voor wat betreft gehandicapten.

Gemeenten scoren beter, maar het totale bereik zou hoger kunnen. Opvallend is dat de huidige bewindslieden de beslissing van hun voorgangers niet terugdraaien om een succesvolle Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers (SVWW) te stoppen. Daarentegen krijgt het UWV wel de ruimte om loonkostensubsidies te verstrekken, hoewel algemeen bekend is dat deze, vooral tijdens een periode van hoogconjunctuur weinig effectief zijn, en het UWV niet over de arbeidsmarktdeskundigheid beschikt om een dergelijke maatregel goed uit te voeren. Hetzelfde kan worden geconcludeerd inzake fiscale afdrachtregelingen. Deze versterken de conjuncturele schommelingen en worden veelal achteraf, na het opstellen van de jaarrekening, aan bedrijven beschikbaar gesteld.

5 Aanbevelingen

Volgend jaar wordt circa 3 miljard euro uitgegeven voor het arbeidsmarktbeleid. Het grootste deel van dit bedrag staat ter beschikking van UWV en gemeenten. Op de resultaten van dit beleid hebben de politiek verantwoordelijke bewindslieden weinig greep. Gezien de gunstige economische situatie is een terechte vraag of het met niet wat minder kan. Ik beantwoord die vraag bevestigend. SZW zou, wil het SUWI doen slagen, de uitvoeringsorganisaties moeten dwingen prioriteiten te stellen en hun activiteiten onderling beter af te stemmen. Dit kan door een goede invulling te geven aan de departementale regierol. Door SUWI heeft het CWI de publieke arbeidsbemiddelingstaak van Arbeidsvoorziening overgenomen. SZW moet er op toezien dat alleen CWI die taak uitvoert. Gemeenten en UWV horen die taak niet uit te voeren. Daarom is het ook niet juist UWV bevoegd te maken om loonkostensubsidies te geven. Zowel UWV als gemeenten hebben een essentiële rol te vervullen bij de uitvoering van het re-integratiebeleid. UWV moet dat doen door schadelastbeperking van WW en WIA; gemeenten door schadelastbeperking in het inkomensdeel van de WWB. Gemeenten kunnen daarbij gebruikmaken van het werkdeel van de WWB voor financiering van werkgelegenheidsplannen, re-integratie en loonkostensubsidies. Nu het goed gaat met de werkgelegenheid valt te overwegen het inkomens- en werkdeel van de WWB samen te voegen en tezelfdertijd het werkdeel fors te verlagen. Reden daarvoor is ook de ondoorzichtigheid van het gemeentelijke beleid. Gemeenten proberen allemaal hetzelfde wiel uit te vinden, coördinatie en afstemming van maatregelen vindt niet plaats, gemeenten maken hun eigen analyses en besluiten zelf welke instrumenten ze zullen toepassen. Omdat het arbeidsmarktbeleid vanwege zijn economische impact over lokale grenzen reikt en beter sectoraal kan worden beoordeeld, kan hier een substantiële efficiencyslag worden gemaakt.

Op lange termijn moeten andere dingen gebeuren. Zorg ervoor dat een goede scholingsinfrastructuur tot stand komt, met medeverantwoordelijkheid van werkgevers en sectoren. De economie vraagt hoog gekwalificeerde arbeid. Dat is voor de meeste bedrijven hoger dan het niveau van de startkwalificatie (webniveau 2). Door scholing en beroepsonderwijs in te zetten op een laag niveau specialiseert Nederland zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl het innovatiebeleid hogere eisen stelt. Daarnaast is het van groot belang de participatie van ouderen en vrouwen te verhogen. Een langetermijnbeleid vergt niet alleen goede afstemming met andere ministeries (vooral OCW en Financiën), maar ook binnen SZW (arbeidsvoorwaardenbeleid).

Leen Hoffman

* De auteur is eindredacteur van TvOF.

Literatuur

- Gido ten Dolle (2007), *De private re-integratiemarkt publiek verantwoord; a hell of a job*, Scriptie Master of Public Management, Universiteit Twente, Hazerswoude Dorp
- Ecorys en SEO (2007), *Evaluatie SVWW*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- A. Heyma, B. Cuelenaere, F. Reijnga, M. de Graaf (2005), *De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- L. Hoffman (2007), *Stem school af op bedrijf*, *NRC Handelsblad*, Rotterdam, 21 mei.
- Price Waterhouse Coopers (2006), *SUWI-evaluatie 2006*, Den Haag.
- RWI (2006), *Advies sectorstartniveau*, Den Haag, 11 juli.
- RWI (2006), *Arbeidsmarktanalyse 2006*, Den Haag.
- RWI (2006), *De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse 2006*, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007-2008), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008*, 31 200 XV, nrs. 1-2.