

Arbeidsmarktbeleid is te wispelturig

Ook tijdens de hoogconjunctuur, die nu ten einde is gekomen, is Nederland er onvoldoende in geslaagd om veel meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Wat moet er gebeuren om tot een inclusieve arbeidsmarkt te komen?

IN HET KORT

- Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is wispelturig, en vooral gestuurd door goede bedoelingen.
- De periode van hoogconjunctuur is onvoldoende benut om de arbeidsmarkt inclusiever te maken.
- Er zou consistent meer gebruik moeten worden gemaakt van wetenschappelijke kennis.

PAUL DE BEER

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en onderzoeker bij het AIAS-HSI

ANTHONY STIGTER

Secretaris algemeen economisch beleid bij VNO-NCW en MKB-Nederland

TON

WILTHAGEN
Hoogleraar aan Tilburg University en fellow bij het NIAS

Nu de periode van hoogconjunctuur voorbij is en Nederland als gevolg van de coronacrisis een diepe recessie tegemoet gaat, moeten we constateren dat de voorgaande fase onvoldoende is benut om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kans te bieden op (duurzaam) werk.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeerde in zijn evalueatie van de Participatiewet, die in 2015 in de opgaande conjunctuurfase in werking trad, dat deze ingrijpende hervorming nauwelijks heeft bijgedragen aan een re-integratie van kansarme groepen (Van Echtelt, 2019). Hoewel de realisatie van de banenafpraak (125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking in 2026) dankzij de inspanning van het bedrijfsleven op schema zit, zijn de kansen op werk afgenomen voor de doelgroep die voorheen in de sociale werkvoorziening te werk werd gesteld (Van Echtelt, 2019; Panteia, 2019).

Onlangs constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport *Het*

betere werk dat in Nederland de kansen op werk nog altijd zeer ongelijk verdeeld zijn. Een groot deel van de laagstopgeleiden en de mensen met een arbeidsbeperking staat langdurig aan de kant (WRR, 2020). Dat heeft voor hen veel verstrekkender gevolgen dan het feit dat zij doorgaans een laag inkomen uit de sociale zekerheid hebben. Want betaald werk is in onze samenleving ook van cruciaal belang voor een volwaardige maatschappelijke participatie, een zinvolle dagbesteding, het sociale netwerk en de gezondheid. Ook hebben kinderen van ouders die niet langdurig in een uitkerings situatie verkeren een betere toekomst in het vooruitzicht.

Wispelturig arbeidsmarktbeleid

Je zou denken dat beleidsmakers en politici een grote gedrevenheid hebben om te achterhalen wat er nodig is voor een inclusieve arbeidsmarkt waarin iedereen naar vermogen kan werken. Helaas blijkt het arbeidsmarktbeleid wispelturig en vooral gestuurd door goede bedoelingen.

Een goed voorbeeld is de loonkostensubsidie voor ondernemers, die beoogt om meer banen te creëren voor mensen aan de onderkant van onze arbeidsmarkt. In 1995 werd er al een 'specifieke afdrachtkorting' (SPAK) ingevoerd, die werkgevers een korting bood op de afdracht van belastingen en sociale premies voor werknemers met een loon tot vijftien procent boven het wettelijk minimumloon. Voor ondernemers die langdurig werklozen aannamen, gold ook nog een extra korting tot een loon van 130 procent van het wettelijk minimumloon.

In de evaluatie werd er geconcludeerd dat de specifieke afdrachtkorting een positief effect had op de werkgelegenheid voor laagbetaalden van tussen de 54.000 en 64.000 werknemers (NEI, 1999). Niettemin werd de afdrachtkorting in 2004 weer afgeschaft, met het argument dat deze te duur was en dat er meer noodzaak was om het arbeidsaanbod te stimuleren via een arbeidskorting op de belasting voor werkenden.

In 2017 is er een opvolger ingevoerd: het ‘lage-inkomensvoordeel’ (LIV). Dit als een tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon, zodat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om ook deze werknemers aan te nemen. De tegemoetkoming bedraagt 2.000 euro voor werknemers met een loon tot tien procent boven het wettelijk minimumloon, en 1.000 euro bij een loon tot 125 procent van het wettelijk minimumloon.

Veel ondernemers rekenen niet meer op zo’n wispelturige overheid

De vakbeweging noemt het lage-inkomensvoordeel nu al de ‘Primark-premie’. Het zou namelijk een prikkel zijn voor bedrijven om het loon van hun personeel kunstmatig laag te houden om zo van het lage-inkomensvoordeel te kunnen profiteren – hoewel daarvoor in de evaluatie geen aanwijzingen zijn gevonden (Van der Werff et al., 2019). Het zou ons dan ook niet verbazen als ook dit instrument geen lang leven beschoren zal zijn.

Een alternatief voor zo’n loonkostensubsidie is om werkgevers een dispensatie te bieden voor betaling van het minimumloon en om het inkomen van de werknemer aan te vullen tot het netto-minimumloon. Dit was aanvankelijk het voornemen van staatssecretaris Van Ark, om zo de werkgelegenheidskansen van mensen met een beperking te vergroten. Deze maatregel riep echter zo veel weerstand op, in het bijzonder bij de doelgroep zelf, dat er uiteindelijk werd besloten om vast te houden aan de loonkostensubsidie voor werkgevers (SZW, 2019). Wat ook niet hielp, was dat de loondispensatie met veel extra bureaucratie gepaard leek te gaan.

Maar ook de loonkostensubsidie schept veel onduidelijkheid omdat deze door gemeenten wordt uitgevoerd die daar tot op zekere hoogte een eigen beleid in kunnen bepalen. Veel ondernemers rekenen daarom niet meer op zo’n wispelturige overheid. Als maatregelen en subsidies gericht op ondernemers komen en gaan, dan worden deze minder relevant bij recruiterings- en investeringsbeslissingen van bedrijven. Dan maar een zelfscan-kassa, in plaats van iemand aan te nemen met een arbeidsbeperking.

Een ander alternatief is dat de overheid zelf laagbetaalde banen rechtstreeks financiert, namelijk gesubsidieerd werk. Ook hier zien we grote wisselvalligheid in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. De basisbaan, die de WRR onlangs voorstelde, is een variant op de eerdere banenpool, Melkertbaan, WIW-baan en ID-baan, die sinds de jaren tachtig zijn ingevoerd en achtereenvolgens weer afgeschaft.

Achterliggende oorzaken

Het achterliggende probleem blijkt opmerkelijk beleidsresistent: we willen mensen in staat stellen om een fatsoenlijk inkomen te verwerven, mede door een bodem in het loongebouw (via het wettelijk minimumloon). Tegelijkertijd willen we niet alleen betaald werk bieden, maar ook zorgen voor een goede kwaliteit van werk, met voldoende zekerheden en mogelijkheden om door te groeien. Ten slotte hechten we er groot belang aan dat mensen die niet werken, kunnen beschikken over een fatsoenlijk inkomen.

Het SCP en het Centraal Planbureau (CPB) constateerden dat de overheid voor een dilemma staat (De Graaf-Zijl et al., 2015). Een deel van onze beroepsbevolking heeft een relatief lage arbeidsproductiviteit. Voor de ondernemer is het aannemen van deze mensen veelal geen rendabele investering om de kosten van het wettelijk minimumloon terug te kunnen verdienen (‘productiviteitsval’).

Ook bijstandsgerechtigden die betaald werk vinden, gaan er financieel vaak niet of onvoldoende op vooruit. Het Nibud becijferde dat een bijstandsouder met twee kinderen méér dan een modaal inkomen moet verdienen om er per maand enkele tientjes op vooruit te kunnen gaan: tegenover een hoger netto-inkomen uit arbeid staan onder andere een lagere huur- en zorgtoeslag, waardoor men er financieel nauwelijks beter van wordt (‘armoedeval’) (SER, 2017).

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat er meer werk als de lonen niet te sterk oplopen, maar de keerzijde hiervan is dat er meer mensen slecht betaald worden en dus ondanks hun werk toch arm kunnen zijn. Wij constateren dat, ondanks tientallen jaren arbeidsmarktbeleid, het dilemma beleidsresistent blijft en de arbeidsmarktinstrumenten intussen komen en gaan.

Consistent arbeidsbeleid

Waarom blijkt een effectief en consistent arbeidsmarktbeleid zo moeilijk? Dat heeft verschillende oorzaken. In het Nederlandse meerpartijensysteem maken politieke

partijen gedetailleerde afspraken over middelen (instrumenten) in een regeerakkoord. Wie een ambtelijke carrière ambieert, mijdt risico's, en zal liever geen politieke vergissingen aan de kaak stellen. In de polder is het bereiken van consensus meestal het hoogste doel. Institutioneel zelfbelang (van gemeenten, UWV en sociale partners) weegt zwaarder dan belangeloos de vraag te stellen wat er eigenlijk werkt, en waarom.

Maar het is gelukkig niet allemaal kommer en kwel. Het Ministerie van Financiën laat af en toe nuttige 'interdepartementale beleidsonderzoeken' en 'ambtelijke heroverwegingen' uitvoeren. Omdat die niet onder de politieke verantwoordelijkheid van één bewindspersoon vallen en er doorgaans ook externe deskundigen bij worden betrokken, werken die beter dan de obligate periodieke beleidsevaluaties waarmee ambtenaren vooral hun bewindspersonen uit de wind houden.

Ook de planbureaus (CPB en SCP) en organisaties als de WRR en de Algemene Rekenkamer hebben een disciplinerende werking, door het kritisch evalueren van arbeidsmarktbeleid en het vermanen van politici en beleidsmakers. Maar dat is bij elkaar niet genoeg om tot een coherent en consistent arbeidsmarktbeleid te komen dat daadwerkelijk iedereen in Nederland een goede kans biedt op betaald werk.

Naar een inclusieve arbeidsmarkt

Wie oprecht streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, moet de regels van het Haagse spel bijbuigen. Dat begint met de les van Nobelprijswinnaar Esther Duflo: kijk eerst samen met lokale en landelijke beleidsmakers en onderzoekers naar wat er micro werkt, in de vorm van goed opgezette experimenten, voordat je nieuw beleid invoert.

Met zulke micro-experimenten wordt een bescheiden begin gemaakt in een aantal gemeenten met de zogenoemde vertrouwensexperimenten met de Participatiewet, maar deze zouden veel breder moeten worden opgezet en veel meer ruimte moeten bieden om buiten de huidige wettelijke kaders te experimenteren.

Geef daarnaast de *Chief Science Officers* op ministeries meer status en laat hen bij formaties of aan de Tweede Kamer adviseren. Vervang obligate beleidsevaluaties 'op bestelling' door periodieke samenhangende rapportages van onafhankelijke onderzoeksbureaus. Luister in de polder meer naar hoogleraren en andere onafhankelijke deskundigen, die de overheid, werkgevers en vakbonden helpen om de goede vragen te stellen. Geef de Sociaal-Economische Raad de taak om à la Duflo het

polderen te verrijken met een gezamenlijk meerjarig leerproces van beleidsmakers, sociale partners en wetenschappers. Ook het Instituut Gak (dat arbeidsmarktprojecten, onderzoek en leerstoelen financiert) kan daar een nog nuttiger bijdrage aan leveren.

Zo'n gezamenlijk leerproces zal ook bijdragen aan breed draagvlak voor een consistentere en effectievere arbeidsmarktbeleid, doordat alle betrokkenen op de arbeidsmarkt weten waarop zij kunnen (blijven) rekenen.

Ten slotte kan het arbeidsmarktbeleid niet los worden gezien van het fiscale beleid (en omgekeerd), om de achterliggende problemen van de armoede- en productiviteitsval aan te pakken. Alles voor een echt inclusieve arbeidsmarkt, die in het coronatijdperk en daarna nog minder vanzelfsprekend zal zijn.

Literatuur

Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff et al. (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters et al. (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Centraal Planbureau, Boek 17; Sociaal en Cultureel Planbureau, Publicatie 2015-15. Te vinden op www.cpb.nl.

NEI (1999) *Evaluatie Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekering*. Nederlands Economisch Instituut. Te vinden op www.parlementairemonitor.nl.

Panteia (2019) *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten*. Panteia Rapport, 6 november. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER Advies, 17/03.

SZW (2019) *Geen loondispensatie, maar breed offensief*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tekst te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Werff, S. van der, T. Vervliet en B. ter Weel (2019) *Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie*. SEO-rapport, 2019-78. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

WRR (2020) *Het betere werk; de nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-rapport 102.