

Pak versnippering aan voor een beter functionerende arbeidsmarkt

De activiteiten van talloze dienstverleners op de arbeidsmarkt leiden tot een onoverzichtelijk doolhof. We hebben een nationaal plan nodig, op basis van een breed maatschappelijk draagvlak. Een voorstel daartoe.

IN HET KORT

- Met een basisregistratie voor vacatures en voor werkzoekenden kunnen vraag en aanbod efficiënter bij elkaar worden gebracht.
- Op toegankelijke arbeidsboulevards kunnen de werkzoekenden, werkgevers en dienstverleners elkaar ontmoeten.
- De overheid zal meer de regie moeten nemen, met een klein aantal regelingen en meer oog voor het algemeen belang.

GUIDO BAYENS

Zelfstandig consultant en associate partner van Royal HaskoningDHV en Adviesgroep Novius

De afgelopen tijd is de overheid flink op de vingers getikt als het gaat om haar rol als dienstverlener en uitvoerder van beleid, zoals in het snoeiharde rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Maar is de overheid eigenlijk nog wel in staat om adequaat te reageren op maatschappelijke vraagstukken?

Een van de maatschappelijk vraagstukken die aandacht behoeven is de veranderende arbeidsmarkt, versterkt door de coronacrisis. Sectoren als horeca, cultuur en detailhandel zijn door de coronamaatregelen in zwaar weer terechtgekomen, terwijl sectoren als de zorg, onderwijs, logistiek, installatiebedrijven en delen van de industrie juist extra mensen nodig hebben. Er komen nu veel werkzoekenden op de arbeidsmarkt en die raken verzeild in een doolhof van dienstverleners en regelingen. Om de arbeidsmarkt weer optimaal te laten functioneren, moet de manier waarop we deze markt hebben georganiseerd op de schop en zijn er nieuwe ideeën nodig.

Probleemanalyse

Wanneer we kijken naar parlementaire onderzoeken, door topambtenaren uitgevoerde analyses en het journalistieke graaf- en spitwerk kunnen we vier lessen trekken uit de wijze waarop de overheid tracht om maatschappelijke vraagstukken, zoals de arbeidsmarkt, aan te pakken:

Les 1: Versnippering helpt niet

De ijver om problemen aan te pakken, leidt vaak tot vele, parallelle initiatieven. Zo ook op de arbeidsmarkt. Werkzoekenden hebben te maken met UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen), dat 35 regiokantoren kent. Daarnaast neemt UWV deel aan 35 werkgeversservicepunten, en worden er dit jaar als extra coronamaatregel 35 Regionale Mobiliteitsteams opgericht. 350 gemeenten verlenen ook diensten op de arbeidsmarkt, soms samen met UWV in de vorm van een 'werkplein'.

Daarnaast telt Nederland zo'n 5.000 uitzendbureaus en private arbeidsbemiddelingsorganisaties met twee of meer werknemers (CBS, 2021). Er zijn tal van sectorale aanbieders van diensten, die vaak alleen binnen een bepaalde regio werkzaam zijn. Alles bij elkaar zijn er dus vele duizenden mensen bezig om werkzoekenden aan werk te helpen, en werkgevers aan geschikte werknemers.

Een groot deel van deze ongeveer 5.000 bedrijven, instellingen en vestigingen is druk in de weer met het verzamelen van gegevens over vacatures en werkzoekenden. Zo zijn er vele honderden databases ontstaan. Sommige hiervan zijn erg omvangrijk, omdat er sprake is van veel 'kopieerwerk' vanuit andere databases. Hierdoor komen vacatures vaak in meerdere systemen terecht. Werkgevers brengen bovendien vacatures onder bij diverse arbeidsbemiddelaars, waardoor er eveneens een en dezelfde vacature in verscheidene databases wordt opgenomen. Dat is niet altijd onmiddellijk herkenbaar, aangezien er onderling grote verschillen zijn in de wijze van vastleggen, want daarvoor is er geen algemeen geaccepteerde standaard.

Een vergelijkbare situatie zien we aan de werkzoekendenkant. De 5.000 bedrijven en instellingen hebben ook allemaal zo hun eigen websites, voorlichting en loketten. Als werkzoekende is het moeilijk om door de bomen het bos nog te zien. Uit onderzoek weten we bijvoorbeeld dat slechts een gering deel van de Nederlandse werkgevers gebruikmaakt van de werkgeversdienstverlening die wordt aangeboden door gemeenten en UWV op de zogenaamde werkgeversservicepunten (Inspectie SZW, 2016). Waar moet je je zoektocht beginnen? Er is sprake van een uit de hand gelopen differentiatie. Een deel van de bemiddelaars is gericht op *alle* werkzoekenden en *alle* vacatures, andere richten zich op een regio, branche of doelgroep. Binnen de doelgroepen gaat de differentiatie nog weer verder: men



richt zich op alle werkzoekenden, uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, op alleen arbeidsongeschikten of op mensen in de bijstand en zelfs op Aziatisch horecapersoneel.

De Nederlandse arbeidsmarkt is, voor zowel werkzoekenden als werkgevers, een inefficiënte doolhof. Alles bij elkaar is er een situatie ontstaan van zeer veel, elkaar onderling overlappende gegevensverzamelingen en een permanente stroom van gekopieerde gegevens. Een kostbare manier van doen in een markt die voortdurend sterk in beweging is.

Les 2: Een overdaad aan regelingen helpt niet

Er zijn tientallen, zo niet enkele honderden regelingen, die bedoeld zijn om fricties op de arbeidsmarkt te verminderen: subsidies voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden, allerlei scholingspotjes, geld voor begeleiding, vervoersfaciliteiten, schuldsanering, aangepast meubilair en hulpmiddelen, enzovoort. Het geldt dat met al deze regelingen gemoeid is, moet niet onderschat worden. Een totaaloverzicht van de versnipperde regelingen ontbreekt, maar het gaat naar schatting om vele honderden miljoenen per jaar, opgebouwd uit talloze 'potjes'. Veel regelingen worden gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, maar ook gemeenten, provincies, samenwerkingsverbanden, sectorale organisaties en stichtingen laten zich niet onbetuigd bij het creëren van aanvullende regelingen. Elke regeling kent natuurlijk haar eigen specifieke voorwaarden waaraan men moet voldoen om ervoor in aanmerking te komen. De uitvoeringsorganisaties willen hierover de nodige zekerheid, dus er moeten veel gegevens worden aangeleverd om te worden gecontroleerd door de organisaties.

De hoeveelheid regelingen en voorwaarden is dermate omvangrijk dat zelfs professionele arbeidsbemiddelaars geen goed overzicht hebben van alle mogelijkheden, laat staan dat werkzoekenden en werkgevers er eenvoudig in slagen om hierin zelf hun weg te vinden.

Les 3: Niet alles kan in het Nederlands via internet

Uit onderzoek blijkt dat er 1,8 miljoen mensen tussen de 16 en 65 jaar on- of laaggeletterd zijn (Stichting Lezen en Schrijven, 2021). Tel daarbij op de honderdduizenden (potentiële) werkenden die uitstekend Engels, Pools, Hongaars of Arabisch kunnen lezen en spreken, maar de Nederlandse taal niet machtig zijn, en het zal duidelijk worden dat men via Nederlandstalige websites een groot deel van de werkzoekenden niet zal kunnen bereiken. Terwijl een aanzienlijk deel van deze groep juist een zwakkere positie heeft op de arbeidsmarkt en dus ondersteuning kan gebruiken. We spreken dan al gauw over twintig procent van de werkzoekenden die aldus onbereikbaar blijven.

Laaggeletterdheid valt ook vaak samen met beperkte digitale vaardigheden. Het daarnet gesignaleerde doolhof aan websites en de talloze regelingen – met bijbehorende uitleg, eventuele brieven en formulieren – dragen ook al niet bij aan het bereiken van deze groep.

Les 4: Bestuurlijke drukte en eigenbelang

Het doolhof met websites en regelingen duidt op een te laag verantwoordelijkheidsgevoel bij de bestuurders en managers van ministeries, gemeenten, arbeidsbemiddelingsbureaus, branche- en werkgeversorganisaties en vakbonden. Het is in feite een beeld van 'ieder voor zich', waarbij partijen handelen uit eigenbelang. Een voorbeeld daarvan is het onlangs genomen initiatief om ook 35 Regionale Mobiliteitsteams toe te voegen aan het rijke, reeds bestaande dienstverlenerspalet. De *Aanpak aanvullende crisisdienstverlening door regionale mobiliteitsteams* stelt: "Binnen het regionale mobiliteitsteam is elke partij herkenbaar en voert de activiteiten zelfstandig uit." (Tweede Kamer, 2020). Samenwerking is vereist, maar elke partij blijft wel zijn eigen ding doen. Het belang om als overheidsinstelling herkenbaar te blijven en ook het commerciële belang van de talloze arbeidsbemiddelaars lijkt hier voor-

rang te krijgen boven het verminderen van de bestuurlijke drukte op de arbeidsmarkt.

Oplossingen

Dat een goed functionerende arbeidsmarkt zeer belangrijk is voor onze economie ná corona en voor het welzijn en de inkomenssituatie van werkzoekenden, heeft geen betoog. Hoe kunnen we de werking van de arbeidsmarkt optimaliseren? We kunnen de bovenstaande lessen gebruiken om tot een andere inrichting te komen van de arbeidsmarkt.

De Basisregistraties Vacatures en Werkzoekenden

Op een aantal maatschappelijke terreinen zijn er Nederlandse Basisregistraties tot stand gekomen. Dit betreft onder meer de registratie van personen, bedrijven, adressen, gebouwen, waarde van onroerende zaken, kadastrale objecten (zoals percelen), inkomens en voertuigen. Dit Stelsel van Basisregistraties speelt een belangrijke rol in het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken (Digitale Overheid, 2021). Deze registraties zijn gecentraliseerd, want veel partijen maken er gebruik van.

Met een beetje goede wil van alle betrokkenen kunnen we de arbeidsmarkt optimaliseren

Ook op de arbeidsmarkt kan centralisatie van de gegevens van vacatures en werkzoekenden helpen. Het goede nieuws is dat er al een belangrijke aanzet is tot deze twee nieuwe basisregistraties. UWV beschikt immers over een centraal bestand met gegevens van actuele vacatures. Deze registratie omvat volgens ingewijden zo'n 85 tot 90 procent van de actuele vacatures in Nederland. Dit hoge percentage komt doordat werkgevers vacatures melden bij UWV, maar er ook afspraken zijn gemaakt met een aantal (grote) uitzendbureaus om de daar aangemelde vacatures door te geven aan UWV. Verder 'oogst' UWV vacatures die via openbare media worden aangeboden en slaat die op in het eigen bestand. Dit vacaturebestand is openbaar en dus beschikbaar voor alle partijen op de arbeidsmarkt. Deze vacatureregistratie zou snel deel kunnen gaan uitmaken van het Nederlandse stelsel van basisregistraties.

Voor gegevens van werkzoekenden is de situatie enigszins vergelijkbaar. Omdat veel werkzoekenden gedurende kortere of langere tijd een uitkering ontvangen, rust op hen de plicht om zich als werkzoekende bij UWV te registreren. Voor deze registratie geldt dan ook dat gegevens van naar schatting tachtig tot negentig procent van de uitkeringsgerechtigden zijn opgenomen in deze landelijke registratie. Daarnaast is het voor iedere werkzoekende mogelijk om zich via www.werk.nl in te schrijven als werkzoekende. Ook deze gegevens komen in de landelijke registratie, maar

die is vanwege de privacywetgeving niet zonder meer raadpleegbaar. Slechts onder bepaalde condities worden deze persoonsgegevens aan derden verstrekt, zoals dit ook het geval is bij de Basisregistratie Personen (BRP) en de Basisregistratie Inkomens (BRI). Ook hier geldt: de registratie van gegevens van werkzoekenden zou snel kunnen worden 'gepromoveerd' tot het twaalfde lid van het Stelsel van Basisregistraties.

Met deze twee nieuwe landelijke basisregistraties wordt een uiterst belangrijke voorziening gecreëerd om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt efficiënt en effectief aan elkaar te kunnen koppelen. Een slim 'koppelmechanisme', mede gebaseerd op kunstmatige intelligentie, kan zorgen voor het bij elkaar brengen van vacatures en werkzoekenden.

Een nationaal arbeidsmarktplatform

Op bekende digitale platforms, zoals Google en Marktplaats, bieden talloze bedrijven hun producten en diensten aan. Dit is ook mogelijk op de arbeidsmarkt. Via een platform dat bijvoorbeeld 'arbeidsmarkt.nl' genoemd zou kunnen worden, kan een overkoepelende, centrale ingang gecreëerd worden voor werkgevers en werkzoekenden die elkaar nodig hebben. Ook het grote aantal dienstverleners, zoals UWV, gemeenten en uitzendbureaus, kunnen op dit platform hun krachten bundelen en een gezamenlijk 'gezicht' vormen naar werkgevers en werkzoekenden. Een dergelijk digitaal platform maakt niet alleen uitstekende selfservice mogelijk, maar is ook inzetbaar om snel bij de meest aangewezen dienstverlener terecht te komen voor een meer persoonlijke dienstverlening – via chat, e-mail, telefonie, videobellen of een bezoekje aan een locatie met medewerkers van vlees en bloed.

En ook hier kunnen we stellen dat er al een aanzet is voor een dergelijk platform: www.werk.nl wordt 'gedragen' door gemeenten en UWV. In samenwerking met de uitzendbranche, re-integratiebedrijven, opleidingsinstellingen, en werkgevers- en werknemersorganisaties zou een nieuw, nationaal digitaal platform voor de arbeidsmarkt kunnen ontstaan. Dit zal dan al snel de status krijgen van de website waar je je zoekactie op de arbeidsmarkt begint.

De arbeidsboulevard

We kennen meubelboulevards en autoboulevards. Waarom zouden we ook geen arbeidsboulevards ontwikkelen? Het fysieke verlengstuk van het zojuist beschreven digitale arbeidsmarktplatform, zodat we ook de mensen die minder goed overweg kunnen met internet bereiken. Slim gekozen locaties (goed per openbaar vervoer te bereiken, toegankelijk voor mindervaliden en visueel gehandicapten), waarin uiteenlopende dienstverleners werkgevers en werkzoekenden kunnen ontvangen. Op deze locaties kunnen de bestaande UWV-kantoren, werkpleinen, werkgeversservicepunten, gemeenten, re-integratiebedrijven, uitzendorganisaties en vooruitgeschoven posten van opleidingsinstellingen gezamenlijk hun cliënten, werkgevers en werkzoekenden ontvangen en van dienst zijn. In de loop van 2021 worden de Regionale Mobiliteitsteams opgezet. Deze teams kunnen de ontwikkeling van een landelijk dekend netwerk van arbeidsboulevards oppakken.

Loopbaanondersteuning

We moeten niet tevreden zijn met alleen het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De gezamenlijke ambitie moet zijn om alle Nederlanders tussen 16 en 68 jaar te ondersteunen in hun jarenlange verblijf op de arbeidsmarkt. In haar rapport *In wat voor land willen wij werken* stelt de commissie-Borstlap voor om werkenden in staat te stellen zich te blijven ontwikkelen en te blijven leren (Commissie-Borstlap, 2020). Naast het verdwijnen van bepaalde soorten werk komen er ook nieuwe typen bij. Ideeën over loopbaanplanning, Leven Lang Leren en analyses van langetermijntrends op de arbeidsmarkt liggen aan de basis van een meer uitgebreid dienstverleningspakket.

Het adviseren van werkenden en werkzoekenden, het proactief inspelen op verdwijnend werk en kansen voor nieuw werk, het bevorderen van bedrijfsopleidingen (naast het regulier en particulier onderwijs) en het stimuleren van het volgen van opleidingen zijn voorbeelden hoe er voor een gezonde arbeidsmarkt gezorgd kan worden. Hierdoor kan ook op langere termijn voorzien worden in de veranderende behoefte van bedrijven en instellingen aan goed gekwalificeerde medewerkers, terwijl de inzetbaarheid van 16- tot 68-jarigen kan worden vergroot. Het matchen van vraag en aanbod zal meer succes opleveren als de beroepsbevolking als geheel voortdurend werkt aan het verhogen en verbreden van de kwalificatie.

De commissie-Borstlap stelt voor om hiervoor een nieuwe landelijke organisatie op te richten met regionale 'loopbaanwinkels' of 'werkhub's'. Deze zouden een plek kunnen krijgen op de arbeidsboulevards. Ook het digitale arbeidsmarktplatform kan een rol spelen in het adviseren over de loopbaan.

De kracht van een klein aantal regelingen

Eenvoud werkt. Een klein aantal regelingen maakt de dienstverlening transparant. Werkgevers en werkzoekenden kunnen eenvoudig hun weg vinden op de arbeidsmarkt en binnen de mogelijke vormen van ondersteuning, of het nu gaat om subsidies voor opleidingen, diagnoses, advisering of aangepaste voorzieningen. Transparantie en eenvoud maken selfservice via het hiervoor genoemde digitale arbeidsmarktplatform voor grote groepen mogelijk. En als het nodig is, word je op de arbeidsboulevard adequaat verder geholpen.

Transparantie in regelingen levert een *win-win* op: de burger en de werkgever blijven de regie houden; de aanbieders van diensten kunnen bezuinigen op de dienstverlening en zich concentreren op het persoonlijk ondersteunen van cliënten die echt hulp nodig hebben. Het dienstverleningsproces kan worden gestroomlijnd. Het maakt daardoor in eerste instantie niet uit waarom iemand een beroep doet op dienstverlening, want in de loop van het dienstverleningsproces wordt wel duidelijk hoe iemand het beste geholpen kan worden.

Besturen vanuit het algemeen belang

Veel van de voorgaande suggesties kunnen alleen gerealiseerd worden bij een governance die uitgaat van het algemeen belang van een gezond functionerende arbeidsmarkt. Hiermee is de ontwikkeling van de economie, en dus ook

het sociaal belang van de Nederlanders, gediend – met betere kansen voor werk en daarmee inkomen. Dit algemeen maatschappelijk belang dient prioriteit te hebben boven de profileringsbehoefte van afzonderlijke organisaties. Samenwerken dient te gebeuren op basis van een gemeenschappelijk plan voor de arbeidsmarkt, met gebruikmaking van sterktes van de dragende organisaties, zoals overheid, commerciële en niet-commerciële dienstverleners, onderwijs en bedrijfsleven. Zo'n plan kan het uitgangspunt vormen voor een snelle ontwikkeling van de twee nieuwe basisregistraties, het digitale arbeidsmarktplatform en de arbeidsboulevards, en voor de vereenvoudiging van regelingen en doorgeschoten diversiteit in dienstverlening.

Het initiatief 'Nederland werkt door!' is een van de vele samenwerkingsverbanden waarin organisaties als gemeenten, UWV, de brancheverenigingen van uitzendbureaus, vakbonden, werkgeversorganisaties en vaak ook de opleidingsgerichte koepelorganisaties samenwerken. Wellicht kan dit relatief jonge samenwerkingsverband een rol spelen bij het herinrichten van de governance, zodat ook deze eenvoudiger en transparanter wordt.

Hiernaast is de rol van de Rijksoverheid van extra grote betekenis. Recente ontwikkelingen (bijvoorbeeld met betrekking tot het klimaat en de volkshuisvesting) hebben geleid tot het inzicht dat 'de overheid' weer meer de regie moet pakken om maatschappelijke vraagstukken te lijf te gaan. Dit geldt ook voor het te verwachten kortetermijnprobleem op de arbeidsmarkt als gevolg van de coronacrisis, maar evenzeer voor de problemen die zich op langere termijn zullen aandienen – zoals de verschuivingen in de aard van de werkgelegenheid, de vergrijzende beroepsbevolking, de doorzettende globalisering en de economische (concurrentie)kracht van Nederland. Borstlap verwoordt dit als volgt: *"Het kabinet komt de rol toe aan te sturen op een brede maatschappelijke alliantie om te gaan doen wat gedaan moet worden."* (Commissie-Borstlap, 2020, p. 4). En zo is het.

Literatuur

CBS (2021) *StatLine, SBI-code 78: Uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling*. CBS StatLine, te vinden op opendata.cbs.nl.

Inspectie SZW (2016) *Werk aan de... uitvoering*. Programmarapportage Inspectie SZW. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Digitale Overheid (2021) *Basisregistraties*. Overzicht te vinden op www.digitaleoverheid.nl.

Stichting Lezen en Schrijven (2021) *Laaggeletterdheid in Nederland*. Informatie te vinden op www.lezenenschrijven.nl.

Tweede Kamer (2020) *Aanpak aanvullende crisisdienstverlening door regionale mobiliteitsteams*. Kamerstuk 2020D49072, 30 november.