

## **Gesubsidieerde arbeid: terug van even weggeweest**

*Jules Theeuwes*<sup>\*</sup>

Het rapport *Aan de slag* van de Interdepartementale Beleidsgroep over de toekomst van het arbeidsmarktbeleid<sup>1</sup> werd gelekt en was te vinden op de website van NRC Handelsblad lang vóór het officieel naar buiten werd gebracht. Ambtelijke beleidsnotities die lekken zijn over het algemeen interessant. Dat geldt in elk geval voor dit rapport. De timing van het rapport is erg goed (nu de institutionele organisatie van het arbeidsmarktbeleid grondig wordt omgezet) en de inhoud is verfrissend. Het rapport is open en kritisch over het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen periode en zegt 'wat wij allemaal al dachten'. Het IBO rapport wordt afgesloten met 10 beleidsvoorstellen. Het meest in het oog springend daarbij zijn de voorstellen om een aantal bekende vormen van gesubsidieerde arbeid af te schaffen omdat ze niet effectief zijn.

Sinds het rapport *Aan de Slag* heeft ook de Raad voor Werk en Inkomen zijn voornemens op papier gezet in het *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*.<sup>2</sup> De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan van vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het beleid rond werk en inkomen. Jan van Zijl is de voorzitter van deze raad. Het *Beleidskader 2002* geeft een antwoord op de uitdaging van het IBO rapport. Het beleidskader gaat in haar bijlage expliciet in op de 10 beleidsvoorstellen van het IBO rapport. Dat maakt het boeiend om te kijken wat er overgenomen wordt en wat niet.

Ik zal beide rapporten bespreken aan de hand van de 10 beleidsvoorstellen. Ik begin met een algemene inleiding die de filosofie bespreekt van het *Aan de slag*

<sup>\*</sup> SEO en Universiteit van Amsterdam.

<sup>1</sup> Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Aan de slag*. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Den Haag: ministerie van SZW.

<sup>2</sup> Raad voor Werk en Inkomen, *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*, Den Haag, 2002

rapport. Vervolgens ga ik in op de voorstellen van dit rapport en op wat het beleidskader van de Raad voor Werk en Inkomen daarvan heeft overgenomen.

**Van uitkering langs subsidie naar werk.** Er is in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid in de afgelopen tien jaar een slag gemaakt van passief beleid, vooral bestaande uit het geven van uitkeringen, naar het aan het werk zetten van uitkeringstrekkers in gesubsidieerde arbeid. Dat is op zichzelf een positieve omslag. Wat dit IBO rapport doet is de logische volgende stap in het arbeidsmarkt te zetten, namelijk van gesubsidieerde naar reguliere arbeid.

In de afgelopen periode is er enorm veel geld gaan zitten in het arbeidsmarktbeleid. In 2001 werd rond de 13 miljard gulden hieraan uitgegeven. Dit budget wordt voor het grootste deel besteed aan gesubsidieerde arbeid in de publieke sector (zoals de Melkert banen) en aan fiscale middelen ter stimulering van werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit laatste betreft de SPAK, wat staat voor de Speciale Afdrachtskorting, waarbij werkgevers een korting krijgen op de sociale premies als ze mensen in dienst nemen die het minimumloon (of iets meer) verdienen.

In 2001 is bijna drie keer zoveel aan arbeidsmarktbeleid besteed als in 1990. Wat op zich merkwaardig is, want de enorme groei van het budget heeft plaatsgevonden in een periode dat de werkgelegenheid met meer dan een miljoen werknemers is gegroeid. De inzet om met subsidies mensen aan het werk te helpen is verdriedubbeld in een periode van schreeuwende tekorten op de arbeidsmarkt en moeilijk vervulbare vacatures van het laagste tot het hoogste niveau op de arbeidsmarkt. Het heeft iets tegenstrijdigs als het budget wordt opgevoerd in een periode dat de doelgroep door de stijging van de werkgelegenheid steeds kleiner wordt.

Het wordt helemaal zorgwekkend wanneer dit enorme budget toch niet het resultaat oplevert dat men er van verwacht. Dit was aanleiding voor het instellen van de IBO werkgroep. De IBO werkgroep formuleert twee doelstellingen voor het arbeidsmarktbeleid. Ten eerste: het verminderen van de afhankelijkheid van de uitkeringen. Mensen moeten uiteindelijk op eigen benen leren staan. Ten tweede: het ondersteunen van minder kansrijke groepen ook indien daarbij uitkeringsafhankelijkheid blijft bestaan.

Wat de IBO werkgroep voorstelt is om een scheiding aan te brengen in de groep van uitkeringstrekkers tussen mensen die een reguliere baan aankunnen en daar naar toe moeten worden begeleid en mensen die dat niet meer kunnen en waaraan dus permanent beschermde werkgelegenheid moet worden geboden. Deze scheiding is vergelijkbaar met die welke de commissie Donner voorstelt tussen de gedeeltelijk arbeidsgeschikten die aan het werk moeten blijven of er naar toe

moeten worden begeleid, en de volledig arbeidsongeschikten die een WAO-uitkering krijgen.

Het is net als het onderscheiden van geheel en gedeeltelijk arbeidsongeschikten hets moeilijk om een scherpe scheiding aan te brengen tussen mensen die wel en niet regulier werk aankunnen. Belangrijk is vooral dat gesubsidieerde arbeid als iets tijdelijks wordt gezien. Iets voor mensen die onderweg zijn naar een reguliere baan of een beschermde baan. Wat vooral fout is gegaan in het bestaande systeem, is dat er geen prikkels tot doorstromen waren. Er was eerder een prikkel om niet door te stromen. Gemeenten kregen via de Instroom/Doorstroom (I/D) banen (voorheen: Melkert banen) middelen voor uitbreiding van overheidstaken. Het is voor de gemeenten handig om steeds dezelfde I/D-ers op die plek te hebben (dat scheelt inwerkkosten en ze worden steeds meer ervaren). Gemeente noch I/D-er hebben belang bij uitstroom naar een reguliere baan. Voor de IBO-commissie zijn er twee eindstations op de arbeidsmarkt: de reguliere en de beschermde baan, en daarnaast een tussenstation: de gesubsidieerde arbeid. Arbeidsmarktbeleid presteert niet goed als er te veel mensen in het tussenstation blijven steken. Arbeidsmarktbeleid moet worden afgerekend op doorstroom naar een reguliere baan of naar een permanent beschermde omgeving.

Deze tweedeling in het beleid is zinvol. Het is zo zinvol dat het verbazingwekkend is dat we er niet eerder aan hebben gedacht. Waarom worden we nu pas doordrongen dat het zo noodzakelijk is dat uitkeringstrekkers op hun eigen benen kunnen staan? Het succes van de 'werk, werk, werk' filosofie van het eerste paarse kabinet heeft daar zeker mee te maken. Wegens de vergrijzing wordt er voorzien dat er in de volgende decennia een structurele krapte op de arbeidsmarkt zal ontstaan en dat is een belangrijke reden om iedereen die nu nog langs de zijkant staat naar een baan te begeleiden. Nederland is niet het enige land dat uitkeringen wil vervangen door regulier werk. Zweden is altijd al een lichtend voorbeeld geweest. Maar het succes van 'workfare' en de herziening van de sociale zekerheid in de Verenigde Staten heeft ook de nodige aandacht gekregen.

**De tien punten van het IBO.** De IBO werkgroep doet in zijn rapport tien punten van aanbeveling. Ik zal deze kort toelichten. De Raad voor Werk en Inkomen heeft de meeste van deze punten overgenomen, op een paar belangrijke uitzondering na. Daar zal ik achteraf op ingaan. Voor zover nog niet bekend is belangrijk om te weten dat er een substantiële institutionele hervorming heeft plaatsgevonden in het arbeidsmarktbeleid. De gewestelijke arbeidsbureaus zijn vervangen door Centra voor Werk en Inkomen, het arbeidsmarktbeleid wordt gedecentraliseerd en is veel meer dan vroeger een taak van de gemeenten; en reïntegratie van mensen met een uitkering wordt uitgevoerd door particuliere reïntegratiebedrijven. De aanbevelingen van het IBO passen binnen dit nieuwe institutionele kader.

Ik verander de volgorde van de aanbevelingen ten opzichte van de volgorde van het IBO rapport zodat ik ze op een voor mij natuurlijke manier kan groeperen. De eerste aanbeveling is een algemene en weerspiegelt de stelling: 'werk is de norm, uitkering de uitzondering':

### *1. Verruiming van het arbeidsaanbod van uitkeringsgerechtigden*

Vanaf het moment dat iemand werkloos wordt, moet het accent liggen op bemiddeling en stimulering van zoekgedrag (waarbij controle en inzet van sancties op iemand die niet actief genoeg zoekt niet uit de weg mag worden gegaan). Doorstroming uit ondersteunende maatregelen (gesubsidieerde arbeid) naar reguliere banen is van het grootste belang. Regulier werk is altijd al het hoofddoel van arbeidsmarktbeleid geweest. Het heeft tot dusver vooral aan de uitvoering ervan geschorst.

Voor drie instrumenten uit de gereedschapskist van het arbeidsmarktbeleid worden vergaande aanbevelingen gedaan:

- 2. Zet de WIW (Wet Inschakeling Werklozen) om in een vrij besteedbaar budget voor de gemeenten.*
- 3. Zet het grootste deel van de I/D banen om in reguliere banen in de publieke sector.*
- 4. Werk moet lonen: SPAK wordt EITC.*

Voorgesteld wordt om de WIW met allerlei voorzieningen, zoals werkervaringsplaatsen, op te heffen en het budget door te schuiven naar de gemeenten. De I/D banen worden afgeschaft. De IBO-werkgroep stelt voor om de SPAK op te heffen en om te zetten in een earned income tax credit (EITC).

Dit zijn ingrijpende voorstellen. De IBO werkgroep komt tot deze aanbevelingen omdat ze heeft vastgesteld dat de betreffende arbeidsmarktinstrumenten niet effectief zijn. In de beoordeling van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid spelen twee begrippen een belangrijke rol: bruto en netto effectiviteit. Bruto effectiviteit meet het aantal uitkeringstrekkers dat met behulp van een arbeidsmarktinstrument aan het werk is gegaan. Netto effectiviteit meet het aantal succesvolle plaatsingen dat echt additioneel is en houdt rekening met verplaatsingen veroorzaakt door het arbeidsmarktbeleid. Tussen bruto en netto effectiviteit zitten twee elementen: deadweight loss en substitutie. Deadweight loss betekent dat het arbeidsmarktbeleid weliswaar is toegepast maar dat de subsidie en de inspanningen van de bemiddelaar en de andere betrokkenen eigenlijk overbodig zijn omdat de werkzoekende ook zonder het beleid een baan had gevonden. Het is weggegooid geld. Substitutie betekent dat door het arbeidsmarktbeleid iemand anders zijn baan is kwijtgeraakt. Dan komt er netto geen baan bij. Deze substitutie kan direct zijn. Omdat iemand met een subsidie

wordt aangenomen, wordt iemand anders niet aangenomen of ontslagen. Of het kan indirect zijn: arbeidsmarktbeleid en de subsidies leiden tot budget- of concurrentievervalsing. Budgetvervalsing doet zich voor wanneer de (semi-) overheidsinstelling de arbeidsmarktsubsidies gebruikt om werk uit te voeren dat eigenlijk via de normale begroting had moeten worden gefinancierd. Concurrentievervalsing vindt plaats wanneer bijvoorbeeld een bedrijf met behulp van gesubsidieerde arbeid goedkoper kan produceren en zodoende concurrenten verdringt zodat die hun mensen moeten ontslaan. Uit onderzoek blijkt dat de netto effectiviteit erg laag is.<sup>3</sup>

Vervolgens is er een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de inrichting van het arbeidsmarktbeleid. Het uitgangspunt daarbij is dat de administratieve uitvoering van het arbeidsmarktbeleid efficiënter kan dan nu het geval is.

### *5. Van regeling naar prestaties*

Bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid wordt vooral geteld hoeveel werklozen er in een bepaalde 'regeling' zitten. Dat wordt teveel als norm beschouwd, terwijl veeleer moet worden gekeken naar de prestaties van het beleid en vooral hoe vaak iemand uitstroomt naar een reguliere baan.

### *6. Van fasering van werklozen naar profilering*

Op dit moment worden de instromende werklozen ingedeeld in fasen afhankelijk van hun afstand tot de arbeidsmarkt. Voor werkzoekenden en uitkerings-trekkers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt is hooguit enige bemiddeling noodzakelijk. Aan het andere uiteinde van het spectrum staan mensen die niet of nooit in reguliere arbeid kunnen werken en waarvoor dan de sociale werkplaats is bedacht. Deze fasering wordt teveel als een keurslijf gezien door de IBO-werkgroep en kan soms vertragend werken bij de begeleiding naar een reguliere baan.

### *7. Saneer de veelheid van indicatiestellingen*

Dit betreft de tegenstrijdigheden in de uitvoering van het systeem: door verschillende instanties worden verschillende aanbevelingen gedaan voor de reïntegratie van dezelfde werkloze.

### *8. Verhelder de verhouding tussen gemeenten en WSW bedrijven*

<sup>3</sup> Zie voor een overzicht het artikel van Paul de Beer, Kosten en baten van het arbeidsmarktbeleid, *Openbare Uitgaven*, 32, 2000, p. 286-300.

De relatie tussen de gemeente en het bedrijf binnen de gemeente dat de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) uitvoert is niet altijd loepzuiver: te vaak springen gemeenten bij als de sociale werkplaatsen tekorten hebben waardoor de werkplaatsen met een 'soft budget' werken en dat bevordert de efficiëntie niet. Sociale werkplaatsen krijgen ook te vaak een voorkeursbehandeling in de uitvoering van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid.

#### 9. *Relateer reïntegratie-budgetten aan de uitkeringslasten.*

Dit is een cyclische aanbeveling: maak de omvang van de reïntegratiebudgetten afhankelijk van het aantal werklozen, bijstandstrekkers en gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Tenslotte is er een aanbeveling die economen alleen maar volmondig kunnen toejuichen:

#### 10. *Evalueer het arbeidsmarktbeleid vaker en beter.*

**Gereserveerde arbeid.** De Raad voor Werk en Inkomen heeft de meeste van deze aanbevelingen geïmplementeerd of wil dat doen. Dat is prima. Maar er zijn twee uitzonderingen. Die uitzonderingen zitten precies op de 'zwaarste' aanbevelingen uit het Aan de slag rapport. De Raad wil de I/D of Melkert baan omzetten in een reguliere baan en deze vervolgens reserveren voor uitkerings-trekkers. De redenering is dat mensen op Melkert banen maatschappelijk nuttig werk verrichten bijvoorbeeld in de zorgsector of als toegangscontroleur in metrostations. Dat werk moet via de normale begroting worden gefinancierd. Het moet dus regulier (semi-) overheidswerk worden. Vervolgens mogen echter op deze banen alleen maar mensen met een uitkering solliciteren. Gereserveerde banen zijn daarmee een vorm van positieve discriminatie. Met alle nadelen van dien. Gereserveerde banen zullen nooit als normale reguliere banen worden gezien. Er zal altijd iets aan kleven. Belangrijker vind ik nog, dat wanneer de ex-Melkert banen echt worden gezien als maatschappelijk nuttig werk, daarvoor ook de beste mensen uitgezocht moeten worden. Maatschappelijke dienstverlening moet zo goed mogelijk gebeuren. Omdat de sollicitatie voor die banen nooit helemaal open is, blijft er altijd een reële kans dat niet de beste persoon voor de baan wordt aangetrokken.

Een tweede belangrijk punt waarop de Raad voor Werk en Inkomen afwijkt van *Aan de Slag* is dat zij bezwaar heeft tegen het geheel afschaffen van de SPAK en het vervangen ervan door een 'earned income tax credit'. De Raad wil allebei. Ik weet niet of dat kan. Het overheidsbudget is in de volgende jaren niet meer zo ruim. Daarenboven blijkt uit het onderzoek dat de SPAK een weinig effectief beleidsinstrument is. Voor een heel groot gedeelte genereert SPAK alleen maar deadweight loss. De mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt

zouden ook aan het werk zijn gegaan zonder de SPAK. Op dit moment is de SPAK er voor het overgrote deel van alle werknemers met een loon in de buurt van het minimumloon. Heel veel werkgevers krijgen via de SPAK een fiscaal voordeel dat ze niet echt nodig hebben. Maar dat toch altijd lekker binnenkomt en dat hen vervolgens heel erg moeilijk weer af te nemen is.

Door van Melkert banen gereserveerde banen te maken en de SPAK niet af te schaffen, probeert de Raad voor Werk en Inkomen de kool en de geit te sparen. Het is een stap terug ten opzichte van de heldere aanbevelingen van de IBO commissie. Gesubsidieerde arbeid is nu weer terug van even weggeweest. Terwijl de IBO commissie een duidelijk arbeidsmarktbeleidsysteem had ontworpen dat tegelijk efficiëntie nastreefde (het bevorderen van uitstroom naar lonend, regulier werk) en toch niet hardvochtig was (beschermde arbeid voor wie niet meekan).