

ælementair

jaargang 4 • nummer 2 • maart 2005

A silhouette of a person wearing a hard hat and holding a pickaxe, standing against a sunset background. The person is positioned on the right side of the frame, facing left. The sun is low on the horizon, creating a warm orange glow. The background is divided into vertical sections by thin lines.

Combineren van arbeid en zorg?

Fiscale prikkels en dilemma's

Wet Werk en Bijstand: Vuurproef voor gemeenten

Colofon


 AElementair

AElementair

Jaargang 4, nummer 2, maart 2005

Redactieadres

AEclipse t.a.v. AElementair
Burgemeester Oudlaan 50, kamer H8-30
3062 PA Rotterdam

T 010 - 408 11 78

F 010 - 408 90 96

E aelementair@aclipse.nl

Hoofredacteur

ir. Vincent van der Kruit

Redactie

Jeroen Klijs
Johan van Gilst (CreDes)
drs. Rob van Veen (eindredactie)

Acquisitie

Ekim Sincer
extern@aclipse.nl

ISSN: 1570-0410

Copyright © 2005

Geplaatste artikelen verschijnen op persoonlijke titel. Niets uit deze uitgave mag worden overgenomen zonder uitdrukkelijke toestemming van de redactie.

Ontwerp & vormgeving

Manten Grafisch Ontwerpbureau bv
www.manten.nl

Druk

Offsetdrukkerij Haveka bv
www.haveka.nl

Oplage

AElementair verschijnt vier keer per jaar in een oplage van 1.900 exemplaren.

Een uitgave van studievereniging
AEclipse, de studievereniging voor
algemene economie aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
<i>ir. V. van der Kruit</i>	
Productiviteit en conjunctuur	3
<i>J. van Sinderen</i>	
Honderd jaar arbeidsmarktbeleid	4
<i>prof. dr. J. van Dijk</i>	
Regionale werkloosheidsverschillen	8
<i>dr. J.P. Elhorst</i>	
Naar de kenniseconomie?	12
<i>L. Faase</i>	
Het derde millenium	14
<i>dr. A. Jolink</i>	
Fiscale oplossingen voor een betere arbeidsmarkt	18
<i>prof. dr. R. de Mooij</i>	
De financiering van de kinderopvang	22
<i>prof. dr. J. Plantenga en P. de Haan</i>	






J. van Dijk

Honderd jaar arbeidsmarktbeleid

De laatste tien jaar is het speelveld van het arbeidsmarktbeleid en de positie van de spelers sterk veranderd. Dit alles gebeurde in een periode van economische voorspoed en een krappe arbeidsmarkt. De werkloosheid loopt nu snel op en de vraag is of de nieuwe structuur zal leiden tot een effectief en efficiënt arbeidsmarktbeleid. Sinds de per 1 januari 2004 ingevoerde Wet Werk en Bijstand (WWB) zijn de gemeenten primair verantwoordelijk voor de coördinatie van het arbeidsmarktbeleid en zij krijgen veel vrijheid bij het vormgeven van dit beleid. Nieuw is ook dat als het fout gaat, de gemeenten de rekening gepresenteerd krijgen. De gemeenten staan nu voor een vuurproef: zijn zij inderdaad in staat om in tijden van economische recessie en de op middellange termijn dreigende vergrijzing een adequaat arbeidsmarktbeleid te voeren?

Voor ik op deze vragen in ga, wil ik even de historische context schetsen. Dan blijkt dat de discussie al honderd jaar bezig is, maar dat er in de huidige discussie toch ook weer nieuwe elementen een rol spelen.

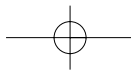
Geschiedenis

Wat ging er aan vooraf? Hoge werkloosheid en misbruik van de zwakke positie van werklozen door particuliere bemiddelaars waren belangrijke redenen waarom in 1902 in Schiedam de eerste gemeentelijke arbeidsbeurs werd geopend. Na een jaar ontstond het idee dat het zinvol zou zijn vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in het bestuur van de beurzen op te nemen, maar de gemeenteraad besloot niet tripartiet te gaan. Na Schiedam werden ook in andere gemeenten arbeidsbeurzen ingericht. Een belangrijke ontwikkeling was dat werklozen verplicht werden zich in te schrijven bij de arbeidsbeurs om in aanmerking te komen voor een uitkering uit het werkloosheidsfonds van gemeente of

vakbeweging. De beurs kreeg zo ook een controletaak in het kader van de sociale zekerheid, maar die controletaak stond volgens de beurzen zelf op gespannen voet met de bemiddelende taak. De beurzen bleven bemiddeling als primaire taak zien en hadden als doel 'de juiste man op de juiste plaats' te krijgen en niet het toetsen van de werkwillegheid van werklozen. Doelmatigheid van bemiddeling had prioriteit boven 'rechtvaardigheid'. Na de Eerste Wereldoorlog ging de Rijksoverheid zich steeds meer met de beurzen bemoeien en in de Tweede Wereldoorlog maakte de bezetter van de bemiddeling een rijkstaak en modelleerde de organisatie naar Duits voorbeeld. De arbeidsbeurzen, nu arbeidsbureaus geheten, worden centraal aangestuurd vanuit het ministerie van Sociale Zaken.

Hervorming

Begin jaren tachtig liep de werkloosheid in korte tijd op tot hoogtes die vooraf voor onmogelijk werden gehouden. Begin jaren tachtig was de werkloosheid veel hoger dan nu in 2005. Toen de economie zich halverwege de jaren tachtig – al dan niet als gevolg van het beroemde polderakkoord van Wassenaar – herstelde, bleek duidelijk dat de publieke arbeidsvoorziening vooral fungeerde als administratiekantoor voor werklozen en uitkeringen. Arbeidsvoorziening bleek nauwelijks in staat de makelaarsfunctie die nodig is om vraag en arbeid bij elkaar te brengen te kunnen vervullen. Dat was aanleiding om de organisatie van de publieke arbeidsvoorziening aan te pakken. Het begon voorzichtig in de jaren zeventig met de Arbeidsmarkt bureaus Nieuwe Stijl (ANS), maar dat project is nooit tot volle afronding gekomen. In 1980 vroeg minister van Sociale Zaken Albada aan de SER advies over een nieuwe Wet Arbeidsvoorziening. Deelname van de sociale partners in het bestuur van



Beleid

Arbeidsvoorziening zou daarvan de kern moeten zijn. Tevens zouden de gemeenten op regionaal niveau moeten terugkeren in de besturen van de arbeidsbureaus. De SER had veel tijd nodig: pas in 1985 kwam zij met haar – positieve – advies. Door gebrek aan politieke consensus duurde het nog tot 1991 voor de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van kracht werd. Snel daarna werden 28 Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorzieningen (RBA) opgericht met elk een tripartiet bestuur dat redelijk zelfstandig beleid kon maken in de eigen regio. Boven de 28 RBA's hing een tripartiet centraal bestuur (CBA).

De achterliggende gedachte van de regionale opzet was dat arbeidsmarkten een geografisch beperkte omvang hebben vanwege de beperkingen die voortvloeien uit de maximale reistijd die mensen willen aanvaarden. Ook omdat de problematiek op de ene regionale arbeidsmarkt totaal anders kan zijn dan op de andere, is een regiospecifieke aanpak van het arbeidsmarktbeleid vereist. Na vier jaar werd de nieuwe structuur geëvalueerd door een commissie onder voorzitterschap van oud-minister Van Dijk. De evaluatie was zeer kritisch en de voorzitter stelde: “De arbeidsvoorzieningsorganisatie verkeert in grote moeilijkheden.”

Marktwerking

Als gevolg hiervan werd in 1997 een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet ingevoerd, waarin de besturen op grotere afstand werden gezet en de ministeriële vertegenwoordigers verdwenen uit het centrale bestuur. Ook de financieringsstructuur werd aangepast. De rijksbijdrage werd gesplitst in een basisbudget voor publieke dienstverlening en een prestatiebudget voor de bemiddeling van kansarme werkzoekenden. Dit budget moest de weg vrijmaken voor meer marktwerking,

waarbij commerciële reïntegratiebedrijven concurreren om het uitvoeren van projecten voor het aan werk helpen van kansarme groepen werkzoekenden. Het is de bedoeling om het rijksbudget in te zetten in samenhang met middelen van de gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) dat belast is met de uitvoering van de WW en WAO. In 2002 werd deze opzet wettelijk vastgelegd in de nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI).

In de nieuw opgerichte Centra voor Werk en Inkomen (CWI) is een aantal onderdelen van Arbeidsvoorziening, UWV en gemeentelijk sociale diensten gebundeld. Het CWI is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en werkt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het CWI wordt centraal bestuurd, maar heeft circa 130 vestigingen, verspreid over heel Nederland. Het basisidee is dat de werkloze maar naar één loket hoeft waar arbeidsbemiddeling en uitkeringsverstrekking beide geregeld kunnen worden. Samen met het UWV en de Gemeentelijke Sociale Dienst vormt het CWI de zogenaamde ‘keten voor werk en inkomen’. In nauwe samenwerking met de ketenpartners wordt de gedachte ‘werk boven inkomen’ verwezenlijkt. Het CWI is de eerste schakel in de keten. Elke werkzoekende meldt zich eerst bij het CWI. Voor werk en – als dat nodig is – voor inkomen.

Het CWI is ontstaan in een periode van een zeer krappe arbeidsmarkt waarin het bemiddelen van werkzoekenden relatief eenvoudig was en er slechts een beperkte toestroom was van nieuwe werkzoekenden. Toch bleek de integratie van de specialisten in de regelgeving van de UVI's, de bemiddelaars van de arbeidsbureau's en de mensen van de

gemeentelijke sociale dienst, die beide taken uitvoerden, nogal lastig. In plaats van één loket werd men vaak doorverwezen naar een andere medewerker en dan is het vooral één loket extra. Als een werkzoekende niet onmiddellijk bemiddeld kan worden, maar in een reïntegratietraject terecht komt, is het onontkoombaar dat hij of zij nog steeds herhaalde malen hetzelfde verhaal moet vertellen. Dit kwam mede omdat de reïntegratietrajecten niet door het CWI zelf werden uitgevoerd maar door commerciële integratiebedrijven die in kunnen schrijven op kavels moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. Op deze wijze wordt meer marktwerking in het arbeidsmarktbeleid geïntroduceerd.

Regionale arbeidsmarkt

Door de SUWI bestaat het speelveld van het arbeidsmarktbeleid in Nederland uit de gemeenten op lokaal niveau en de centraal aangestuurde partijen CWI en UWV. Daarnaast spelen werkgevers en sectoren nog een rol, via onder meer de sectorale (O&O- en A&O-)fondsen. De laatste worden ook centraal aangestuurd en richten zich vooral op toelidings- en scholingsprojecten. Naast het feit dat iedere partij haar eigen belangen heeft, bestaat er ook een spanningsveld tussen centrale en lokale actoren, terwijl de regio de natuurlijke schaalgrootte van de arbeidsmarkt is en hier dus tussenin zit. Dit probleem wordt door SUWI erkend en om versnippering te voorkomen werd de gemeenten opgedragen het initiatief te nemen tot de oprichting van een regionaal platform arbeidsmarktbeleid (RPA). De platforms hebben als taak op regionaal niveau afstemming en coördinatie aan te brengen in beleid en uitvoering van alle betrokken partijen. Dit heeft geleid tot een landelijk dekkend netwerk van 27 RPA's. De ‘basisbezetting’ van de platforms wordt gevormd door gemeenten,



sociale partners en UWV, maar met betrekking tot de overige deelnemers is er een grote verscheidenheid. In veel platforms nemen CWI, provincie en sectorale stichtingen deel, evenals soms de Kamer van Koophandel, ROC's en andere onderwijsinstellingen, cliëntenorganisaties en reïntegratiebedrijven. De platforms moeten fungeren als netwerk en overlegorgaan, maar hebben geen zelfstandige bestuurlijke bevoegdheid.

Met financiële steun van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn in de periode 2001-2003 overal RPA's tot stand gekomen. Vanaf 2003 dienen de regionale arbeidsmarktpartijen zelf de RPA's tot een succes te maken door gezamenlijk arbeidsmarktprojecten op te zetten. Om dit te bevorderen is er in 2004 nog wel een centrale ondersteuning voor projecten die de gemeentegrenzen overschrijden en bijdragen aan een betere werking van de regionale arbeidsmarkt. Daarbij gaat het om een verbetering van de *employability* van de (potentiële) beroepsbevolking en/of het oplossen van personeelsknelpunten op de regionale arbeidsmarkt en/of het bevorderen van de arbeidsparticipatie van aanbodesreserves op de arbeidsmarkt. Hoewel er RPA's zijn die goed functioneren, zijn er ook regio's waar de RPA's niet veel verder komen dan het bewijzen dat ze bestaansrecht hebben zonder dat er veel concrete projecten tot stand komen. In die gevallen is het gevaar groot dat er geen goed gecoördineerd regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand komt.

Wet Werk en Bijstand

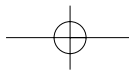
Sinds 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) van kracht als opvolger van de Bijstandswet. Deze wet regelt alle zaken rondom de bijstand en de terugkeer van mensen met een uitkering op de arbeidsmarkt. Voortaan zijn

de gemeenten verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen en voor de begeleiding bij het zoeken naar werk. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij dat aanpakken, zolang ze zich aan de wet houden. Daardoor kan iedere gemeente een eigen beleid maken, opdat de maatregelen precies afgestemd kunnen worden op de bevolking en de lokale arbeidsmarktsituatie. De nieuwe wet is bedoeld om iedereen die kan werken zo snel mogelijk weer een baan te laten vinden (*'work first'*), want werk maakt zelfstandig en zorgt dat mensen meedoen in de maatschappij. Om dat te bereiken horen bij een uitkering duidelijke rechten en plichten. Het is mogelijk dat er persoonlijke omstandigheden zijn waardoor het niet lukt om een baan te vinden. Dan kan de gemeente ondersteuning geven bij het zoeken naar werk en ter overbrugging een bijstandsuitkering verstrekken.

Nieuw in het arbeidsmarktbeleid is dat de gemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn voor de WWB. Zij krijgen hiervoor budget van het Rijk. Dit budget bestaat uit een inkomensdeel (waarvan de uitkeringen betaald worden) en een werkdeel (reïntegratiebudget) bestemd voor arbeidsmarktmaatregelen die de kans op werk moeten vergroten. Via verdeelmodellen wordt bepaald welke budgetten elke individuele gemeente ontvangt. Voor het inkomensdeel wordt daarbij een model met objectieve maatstaven toegepast. Kleine gemeenten ontvangen hun budget op basis van historische kosten-aandelen. Het geldt dat gemeenten overhouden van het inkomensdeel, mogen ze zelf houden. Een tekort moet de gemeente in principe zelf aanvullen. De verdeling van het werkdeel is gebaseerd op historische budgetaandelen. Het werkdeel is geoormerkt. Een overschot vloeit in principe terug naar het rijk, maar er geldt een meeneemregeling.

Uit het voorgaande blijkt dat na ruim honderd jaar de gemeenten weer de belangrijkste speler zijn geworden in het arbeidsmarktbeleid. Toch zijn er duidelijke verschillen met een eeuw geleden. Toen was het voornaamste doel "de juiste man op de juiste plaats te krijgen" (doelmatigheid), terwijl de controletaak in het kader van de sociale zekerheid en het aan het werk helpen van kansarmen (rechtvaardigheid) op de tweede plaats kwam. Nu is het eerder andersom omdat de gemeenten niet alleen een controletaak, maar ook een direct financieel belang hebben bij een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden. Het ligt dan voor de hand dat gemeenten niet het optimaal functioneren van de arbeidsmarkt als primaire doelstelling hebben, maar het minimaliseren van het aantal uitkeringen. Vanuit het oogpunt van de gemeenten is dat nog steeds het nastreven van doelmatigheid, maar het hoeft niet te betekenen dat juist de kansarmen de meeste steun krijgen. Zeker als gemeenten een korte tijdshorizon hebben en jaarlijks binnen het budget proberen te blijven, is de kans groot dat ze hun aandacht vooral richten op diegenen die relatief eenvoudig bemiddelbaar zijn naar werk. Op lange termijn hoeft dit niet het meest profijtelijk te zijn, omdat het waarschijnlijk is dat juist de kansarmen vele jaren op het uitkeringsbudget zullen drukken.


Maar het kan nog erger. Het gevaar is groot dat de gemeenten nauwelijks mensen in de kaartenbak krijgen die eenvoudig bemiddelbaar zijn. Het ligt voor de hand dat CWI en UWV zich vooral gaan richten op de mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Een rationele afweging van deze organisaties kan er toe leiden dat ze aan moeilijker bemiddelbaren weinig aandacht besteden. Toen de werkloosheid ging oplopen, bleek dat het



CWI alle menskracht moest inzetten voor het inschrijven van werkzoekenden en nauwelijks meer tijd had voor haar bemiddelende taak. Voor het UWV kan het rationeel zijn om niet te doen aan bemiddeling of reïntegratie voor iemand waarvan de kans klein is dat die binnen de maximale duur van de WW-uitkering naar werk te bemiddelen is. Het UWV kan de uitkeringskosten dan gewoon voor lief nemen omdat de betreffende persoon daarna doorstroomt naar de WWB. De strengere eisen van de WW en de herkeuringen in de WAO zullen er toe leiden dat er extra veel mensen versneld in de WWB terecht komen. De gemeenten fungeren dan met de WWB als het afvoerputje van de sociale zekerheid.

Conclusie

Zeker in de huidige tijd van oplopende werkloosheid wordt het voor gemeenten erg moeilijk om de mensen die in de WWB komen nog naar werk te bemiddelen. Er zijn nogal wat voorbeelden bekend van reïntegratieprojecten die weinig effectief waren. Voor gemeenten is de prikkel om hier op te besparen niet zo groot, omdat ze het geld wat ze hier overhouden aan het Rijk moeten terugbetalen. Mogelijk kan dit geld worden ingezet voor het creëren van additionele ID-achtige banen. Als het gemeenten niet lukt het aantal WWB'ers in de hand te houden, kan dit op langere termijn vergaande financiële consequenties hebben voor gemeenten. De gemeenten hebben met de WWB veel beleidsvrijheid gekregen, maar de hoogte van de uitkering mogen ze (gelukkig!) niet zelf vaststellen. Er is dan sprake van een open eind financiering en in het ergste geval zullen gemeenten sterk moeten bezuinigen op zaken als onderhoud van riolering, wegen en gebouwen en mogelijk het onderwijs om de uitkeringen te kunnen blijven betalen. Op langere termijn kan dit grote gevolgen hebben

en kunnen veel gemeenten de artikel 12 status tegemoet zien zonder veel uitzicht om er weer van af te komen. Als de banenmotor stopt, zijn er voor gemeenten maar zeer beperkte mogelijkheden om banen te creëren. Gemeenten met veel inkomende pendel kunnen dan de neiging krijgen om met de werkgevers binnen hun gemeenten af te spreken dat ze bij voorkeur mensen uit de eigen gemeente aannemen, een bijzondere variant van "eigen volk eerst". Forenzengemeenten hebben dan het nakijken. Uiteraard leidt dit niet tot een optimale afstemming van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt. Het gevaar dreigt dat een grote groep mensen permanent buiten de arbeidsmarkt komt te staan, terwijl zij op middellange termijn door de aankomende vergrijzing hard nodig zijn. Dit geldt vooral voor de jongeren die zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt komen. Het lijkt dan ook noodzakelijk dat ook de onderwijsinstellingen nadrukkelijk bij het arbeidsmarktbeleid worden betrokken. De RBA's functioneerden misschien niet optimaal, maar het is zeer de vraag of werkzoekenden, werkgevers en belastingbetalers nu veel beter af zijn. Het lijkt daarom uiterst wenselijk dat de regionale platforms een veel prominentere rol in het arbeidsmarktbeleid krijgen en desnoods een zelfstandige bestuurlijke bevoegdheid. 

Prof. dr. Jouke van Dijk

Prof. dr. Jouke van Dijk is hoogleraar Regionale Arbeidsmarktanalyse aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen
E-mail: jouke.van.dijk@rug.nl
Meer info : www.joukevandijk.nl

