

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de Minister, Zijne Excellentie de heer W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Rotterdam, 3 september 2020

Betreft: beoordeling beleidsdoorlichting
 artikel 1 Rijksbegroting Hoofdstuk XV
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 (Artikel 1 – Arbeidsmarkt)

Hooggeachte heer Koolmees,

Op uw verzoek zijn ondergetekenden, prof.mr.dr. A.R. Houweling en prof.dr. R.J. van der Veen, gevraagd op te treden als externe deskundigen bij de beleidsdoorlichting van artikel 1 Rijksbegroting Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna aangeduid als “artikel 1 SZW”).

Hierbij ontvangt u onze beoordeling van deze beleidsdoorlichting.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Argumentenfabriek. Wij zijn niet betrokken geweest bij de selectie van het onderzoeksbureau dat de opdracht uit heeft gevoerd. Wel zijn wij nauw betrokken geweest bij de opdrachtformulering, de onderzoeksopzet en formulering van de conclusies. Tijdens de beleidsdoorlichting heeft op verschillende momenten een tussentijdse evaluatie van het onderzoeksproces plaatsgevonden, waardoor wij nauw betrokken bleven bij de voortgang van de doorlichting en gemaakte keuzes door de uitvoerder ervan.

In algemene zin zijn wij van oordeel dat de Argumentenfabriek een heldere en methodologisch goed verantwoorde analyse van artikel 1 SZW heeft uitgevoerd. Het rapport van de Argumentenfabriek geeft een goed overzicht van de doelen van artikel 1 SZW, de wetten die die doelen vormgeven en de instrumenten die daarbij worden ingezet en het evaluatieonderzoek dat naar deze wetten en instrumenten is uitgevoerd. De conclusies aangaande de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 1 SZW die op grond van deze analyse worden getrokken onderschrijven wij.

Artikel 1 SZW is een bijzonder artikel omdat het in algemene woorden de doelen van het arbeidsmarktbeleid van SZW formuleert. Terecht concludeert de Argumentenfabriek dat artikel 1 SZW daardoor niet of nauwelijks te beoordelen is omdat de doelen vaak niet duidelijk zijn uitgewerkt en niet meetbaar zijn geformuleerd en dat de instrumenten vaak moeilijk aan de doelen van artikel 1 SZW zijn te koppelen. Een en ander heeft tot gevolg dat hierdoor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de instrumenten die onder artikel 1 SZW vallen niet

zijn te beoordelen. Deze observatie is niet nieuw. In voorgaande beleidsdoorlichtingen zijn soortgelijke conclusies getrokken.¹

Waar het gaat om de doelrealisatie ligt dat iets anders. Hier gaat het om de vraag of de doelen zijn bereikt, los van de vraag of de instrumenten van artikel 1 SZW hieraan een (belangrijke) bijdrage hebben geleverd. Voor een beperkt aantal doelen is dat deels het geval. Zo is de hoge arbeidsparticipatie in Nederland (een kenmerk van een inclusieve arbeidsmarkt, één van de doelen van artikel 1 SZW) mede het resultaat van het flexibele karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt, maar valt een deel van de instrumenten die dat mogelijk maakt niet onder artikel 1 SZW. Het zijn dan externe ontwikkelingen die (mede) maken dat de doelen van artikel 1 SZW deels bereikt worden.

Externe ontwikkelingen kunnen er ook voor zorgen dat de doelen van artikel 1 SZW niet bereikt worden. Hoewel artikel 1 SZW zich grotendeels richt op werkenden is een belangrijk deel van de instrumenten die onder artikel 1 valt gericht op werknemers. De opkomst en sterke groei van het ZZP-schap kan daardoor bijvoorbeeld de werking van artikel 1 SZW verstoren. De mogelijkheid van concurrentie op arbeidsvoorwaarden die hierdoor ontstaat roept niet-beoogde mechanismen in werking die de doeltreffendheid van artikel 1 negatief beïnvloeden. Het rapport van de Argumentenfabriek brengt de beoogde en niet-beoogde mechanismen die spelen rondom de instrumenten die onder artikel 1 SZW vallen goed in beeld.

De Argumentenfabriek suggereert dat artikel 1 SZW opnieuw doordacht zou moeten worden. Dat moet resulteren in duidelijke en bij voorkeur meetbare doelen, en in bijbehorende instrumenten die vervolgens ook in relatie tot de (nieuwe) artikel 1 SZW-doelen dienen te worden geëvalueerd. Dit zijn verstandige suggesties. Wij willen hier graag aan toevoegen dat bij een dergelijke doordenking ook expliciet aandacht moet zijn voor de groepen werkenden op wie artikel 1 SZW zich richt en voor de beoogde werking van het arbeidsmarktbeleid. Deze zaken blijven in het huidige artikel 1 SZW vaak impliciet, waardoor allerlei niet-beoogde mechanismen in werking treden die de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 1 SZW vaak negatief beïnvloeden. Daarbij moet ook aandacht zijn voor de rol van de werkgever (niet enkel de werknemer). Omdat artikel 1 SZW bovendien spreekt van 'arbeidsverhoudingen' (en niet uitsluitend van arbeidsovereenkomsten), is er alle ruimte (ook) bepaalde groepen zelfstandigen onder het bereik van dit artikel te laten vallen.

De Argumentenfabriek doet ook voorstellen de evalueerbaarheid te vergroten en daarmee het rendement van een evaluatie te verhogen. Deze voorstellen komen ons verstandig voor. Het feit dat maar een deel van de evaluatiestudies beschikbaar was voor de Argumentenfabriek en dat van dit deel een substantieel aantal evaluaties geen relatie legde met de overkoepelende doelen van het arbeidsmarktbeleid zoals geformuleerd in artikel 1 SZW, doet afbreuk aan het 'lerende vermogen' dat uit dergelijke studies kan voortvloeien. Bovendien moet het leervermogen ook renderen en daarom tijdig (kunnen) plaatsvinden. Een voorbeeld waarin dit leerpotentieel onbenut bleef, is de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) die wijzigingen aanbracht in de Wet werk en zekerheid (Wwz), nog voordat deze laatste wet was geëvalueerd.

¹ Vgl. <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/18/szw-beleidsdoorlichting-arbeidsverhoudingen-en-voorwaarden.pdf>

Wat de evalueerbaarheid betreft, geven wij in aanvulling op de conclusies van de Argumentenfabriek in overweging alternatieve evaluatievormen (op onderdelen van artikel 1 SZW) toe te passen. Omdat sommige onderdelen van artikel 1 SZW zich nu eenmaal minder goed laten 'meten' (in de zin van meetbare resultaten) zou de nadruk in dergelijke gevallen moeten liggen op het onderzoeken van de gewenste werking van de arbeidsmarkt. Het accent ligt dan op de beoogde en niet beoogde mechanismen. Daarbij past een evaluatieve benadering die daar oog voor heeft. Een te grote concentratie op meetbare resultaten als voorwaarde voor beleidsevaluatie staat een dergelijke op de fundamentele werking van de arbeidsmarktgerichte vorm van evaluatie in de weg.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode tot en met 2019. De impact van het Covid-19-virus op de arbeidsmarkt en de majeure interventies die zijn gepleegd (NOW, TOZO, TOGS, TOFA, enzovoort) zijn hierin niet verwerkt. Wij menen dat dit geen afbreuk doet aan de relevantie van de eindconclusies van dit rapport. Integendeel. Deze beleidsdoorlichting toont aan dat er veel gebeurt, maar dat er ook zeker ruimte voor verbetering is. Voor de grote uitdagingen op de arbeidsmarkt en de te maken beleidskeuzes op korte en middellange termijn biedt deze doorlichting inzicht en handvatten de interventies zodanig vorm te geven dat deze achteraf op doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden getoetst.

Daar willen wij graag nog het volgende aan toevoegen. De externe deskundigen bij de vorige beleidsdoorlichting (De Beer/Grapperhaus) uitten destijds hun zorgen over de toenemende tweedeling op de arbeidsmarkt en de vertaling ervan in de samenleving. Die tweedeling is sindsdien eerder toegenomen, dan afgeremd. De Corona-crisis heeft de kwetsbaarheid van een aantal actoren, met name flexwerkers en ZZP'ers, op de arbeidsmarkt en de 'gaten' in ons sociale vangnet (onverzekerden of beperkt verzekerden) nog duidelijker zichtbaar gemaakt. Sinds de vorige beleidsdoorlichting zijn er veel gezaghebbende rapporten verschenen over beleidsrichtingen voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt.² Veel van deze rapporten overlappen qua denkrichtingen. Zij raken artikel 1 SZW in de kern. Het zou voor de arbeidsmarkt heel goed zijn als de komende periode structurele arbeidsmarkthervormingen worden doorgevoerd en de effecten ervan bij de volgende beleidsdoorlichting kunnen worden geëvalueerd.

Het doet ons genoegen u tot slot lezing van de *Beleidsdoorlichting artikel 1 (Arbeidsmarkt) 2012-2019* te kunnen aanbevelen.

Hoogachtend,

Prof.mr.dr. A.R. Houweling

Prof.dr. R.J. van der Veen

² Zonder volledigheid na te streven: IBO, Zelfstandigen zonder personeel, april 2015; ILO, Work for a Brighter Future: Global Commission on the Future of Work, Genève: International Labour Organization 2019; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht (WRR-rapport 102), Den Haag: WRR 2020 en 'In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk', Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.