



## Terugblik op de Raad voor Werk en Inkomen (RWI)

### Verslag van een interview met Jan van Zijl

*Peter van Hoesel*

#### **Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel**

Peter van Hoesel, 'Terugblik op de Raad voor Werk en Inkomen (RWI)',

*Beleidsonderzoek Online* november 2014, DOI:

10.5553/Beleidsonderzoek.000413

Je kunt natuurlijk wel verwachten dat Jan van Zijl, die tegenwoordig voorzitter is van de MBO Raad, positieve herinneringen heeft aan wat je zou kunnen noemen 'zijn RWI', maar misschien niet dat hij een paar jaar na dato nog zo uitdrukkelijk betreurt dat de RWI <sup>1</sup> is opgeheven. Het was indertijd bij de oprichting wel zo dat de RWI door sommigen gezien werd als een doekje voor het bloeden voor de sociale partners in verband met het feit dat zij macht gingen verliezen na invoering van de SUWI-structuur, maar Van Zijl ging bepaald niet uit van een korte levensloop van de nieuwe raad. Dat hij de taak van de RWI serieus nam, blijkt trouwens ook uit het grote aantal indringende adviezen en rapportages dat de RWI heeft weten te produceren.

Het is Van Zijl niet helemaal duidelijk geworden welke krachten er hebben gezeten achter de opheffing van de RWI. De politieke steun was van begin af aan niet kamerbreed. Met name het CDA heeft het RWI eigenlijk nooit zien zitten, hoewel de raad zelf nota bene voor circa de helft bestond uit CDA-leden vanuit diverse maatschappelijke organisaties. Maar blijkbaar hebben noch deze leden noch de nieuwe voorzitter van CDA-huize, Pieter Jan Biesheuvel, de opheffing kunnen tegenhouden. De steun van werkgeverszijde is in de loop van de tijd merkbaar verflauwd en dat maakt opheffing natuurlijk wel makkelijker. Spanningen met de SER zijn er niet geweest, dus daar kan het niet aan hebben gelegen. Van Zijl merkt op dat ook het UWV en het CWI niet erg liefdevol zijn bejegend door de overheid.

Het feit dat er moest worden bezuinigd, heeft ongetwijfeld wel meegespeeld, maar het is wat Van Zijl betreft de vraag of hier geen sprake is van een averechts effect, omdat de RWI met zijn adviezen

juist had kunnen zorgen voor bezuinigingen op de uitvoering. Wellicht heeft ook meegespeeld dat ministeries liever zaken doen met externe bureaus die makkelijker aan te sturen zijn dan een orgaan als de RWI. Daar komt misschien nog bij dat ambtenaren van een ministerie liever niet afhankelijk zijn van contacten met het veld via een extern orgaan, aldus Van Zijl.

Van Zijl merkt op dat ministeries in sommige gevallen de onderbouwing van hun beleid lijken te kopen bij externe bureaus waaraan tevoren duidelijk wordt gemaakt wat uit hun rapport moet blijken. Als pikant voorbeeld geeft hij de uitkomst van een advies in verband met de oprichting van de RWI over de gewenste omvang van het bureau, terwijl die omvang al ongeveer vaststond. Van Zijl onderschrijft overigens dat het met name consultancybureaus zijn die beïnvloedbaar zijn. Gelet op de taakopvatting van consultants is dat eigenlijk ook niet zo gek, want zij zijn vooral gericht op het optimaliseren van de processen aan de kant van de opdrachtgever. De taakopvatting van onderzoekers laat veel minder ruimte voor beïnvloeding, omdat zij primair gericht zijn op de validiteit van de kennis/informatie die zij moeten leveren.

Wat Van Zijl betreft, was de RWI in die zin een uniek orgaan, omdat men sterk gericht was op de uitvoering van het beleid. Waar andere organen, zoals de SER of de WRR, zich richten op de langere termijn ofwel op wat je zou kunnen noemen het hogere beleidsniveau, was de RWI gericht op de korte termijn van het operationele niveau. Dat laatste is juist zeer relevant voor onder meer de controletaak van het parlement, dus eigenlijk is het vreemd dat zoiets wordt afgeschaft. Van Zijl merkt daarbij op dat er ook bij andere raden bezuinigingsrondes zijn geweest, waarbij je de vraag kunt stellen of de in vergelijking met al het uitbestede werk aan externe bureaus toch betrekkelijk geringe kosten van die raden niet vele malen kunnen worden terugverdiend door hun adviezen niet alleen ter harte te nemen maar ook op te volgen. De Onderwijsraad, waarop Van Zijl in zijn huidige functie van voorzitter van de MBO Raad meer zicht heeft gekregen, brengt gelukkig nog wel regelmatig dergelijke adviezen uit.

Die operationele gerichtheid is zo belangrijk, omdat pas in de uitvoeringspraktijk blijkt of beleid tot zijn recht komt. Er is wat Van Zijl betreft veel te weinig aandacht in het parlement voor de praktijk. Uitvoering is blijkbaar niet sexy genoeg en bovendien moeilijk te doorgronden vanwege de complexiteit ervan. Maar juist van de uitvoeringspraktijk kan enorm veel worden geleerd en daarvan zou op twee manieren kunnen worden geprofiteerd: door een slimme uitvoering kan de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers omhoog en kunnen tegelijkertijd de uitvoeringskosten omlaag. Dat zou burgers volgens Van Zijl meer vertrouwen geven in de overheid, waarbij zij opgemerkt dat een vooraanstaande politicus Van Zijl eens heeft voorgehouden dat de burger nooit van zijn overheid zal kunnen houden.

De overheid doet het over het geheel genomen minder goed dan zou

kunnen, doordat de politiek volgens Van Zijl vooral belangstelling heeft voor het maken van nieuw beleid en maar weinig interesse heeft voor het lopende beleid. Althans, tenzij er een of ander incident plaatsvindt want dan is men ineens wakker, een verschijnsel dat door de socioloog Elchardus <sup>2</sup> is aangeduid met het begrip dramademocratie. Politici willen snel scoren; ze zitten tegenwoordig niet lang in het parlement en hebben te maken met diverse netwerken, waarmee ze via sociale media veel contact hebben. Daardoor is er dus nauwelijks tijd om zich echt te verdiepen in wat er in de praktijk van allerlei beleid terechtkomt, hetgeen Van Zijl zeer betreurt.

Merkwaardig genoeg is er ook weinig communicatie tussen beleidsmakers op ministeries en uitvoerders, zoals topambtenaar Bekker enkele jaren geleden eens opmerkte op een congres van uitvoerders. Het beleid zou enorm opknappen als de uitvoering en het beleidscircuit beter met elkaar zouden communiceren. In dit verband merkt Van Zijl op, dat de huidige decentralisatie van nogal wat beleid naar gemeenten door de RWI heel goed begeleid zou hebben kunnen worden. Dat zou zowel voor de gemeenten maar ook voor het Rijk een uitkomst zijn geweest, nu je ziet dat gemeenten heel veel op eigen houtje moeten uitzoeken.

Ook zou de RWI, als zij nog bestond, hebben kunnen wijzen op de nogal eens onjuiste prognoses die vanuit diverse belangengroepen worden gebruikt om het beleidscircuit mee te bestoken. Van Zijl noemt als voorbeeld de overdreven prognoses van een aantal jaren geleden met betrekking tot de groei in de zorgsector, terwijl je kon weten dat je een dergelijke groei niet zomaar kunt extrapoleren. Een tweede voorbeeld is de roep om meer instroom in allerlei technische vakken, terwijl de betreffende bedrijven niet eens de stagemogelijkheden kunnen bieden die daarvoor nodig zijn. Van Zijl wil daarmee overigens niet zeggen, dat er terughoudend moet worden omgegaan met voorlichting over beroepsrichtingen waar wellicht nog kansen liggen voor jongeren. Hij merkt verder op dat er nogal eens verkeerd gebruik wordt gemaakt van op zichzelf correcte gegevens zoals die bijvoorbeeld door de ROA worden uitgebracht. De RWI zou op dat punt voor de nodige correcties kunnen zorgen.

Zijn de onderzoeken en adviezen van de RWI in behoorlijke mate benut? Dat is volgens Van Zijl moeilijk te zeggen, omdat er na het uitbrengen van een rapport of advies niet veel contacten zijn geweest met de instanties die er wat mee zouden kunnen aanvangen. Er was meestal wel de nodige waardering voor de producten van de RWI, maar of er uiteindelijk veel mee is gedaan, blijft de vraag. Van Zijl vindt het al een heel aardig resultaat als zulke adviezen in een kwart van de gevallen wordt opgevolgd en hij denkt ook wel dat dit gelukt is in het geval van de RWI.

Op de vraag of de RWI ook een rol had kunnen spelen bij het toetsen van beleidstheorieën op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, antwoordt Van Zijl dat dit niet de focus was van de RWI, omdat men uitging van de bestaande beleidskaders. De RWI wilde

zich niet bemoeien met politieke keuzen, wat niet wegneemt dat wel duidelijk is dat de politiek onvoldoende nadenkt over hun beleidstheorie, die mede daardoor meestal impliciet blijft. Dat een verkeerde beleidstheorie slecht uitpakt voor de uitvoering, onderschrijft Van Zijl zonder meer. Hij geeft als voorbeeld het beleid met betrekking tot inburgeringscursussen, dat uitging van marktwerking in een situatie die zich daar eigenlijk niet voor leent. Voorbeelden van beleid dat wel goed is onderbouwd, bestaan volgens hem gelukkig ook; een mooi voorbeeld daarvan is de wet Poortwachter.

Van Zijl denkt overigens dat er in de uitvoering veel kan worden rechtgezet als de politiek daarvoor de nodige ruimte zou bieden. Strakke regels en elkaar in de weg zittende regels werken nogal eens belemmerend op het bereiken van het beleidsdoel. Neem bijvoorbeeld het verbod op het volgen van cursussen en stages door werklozen, dat goed beschouwd haaks staat op het doel mensen aan het werk te krijgen, wat dus eigenlijk funest is voor een goede uitvoering van arbeidsmarktbeleid. Als een orgaan zoals de RWI dan aangeeft hoe het beter zou kunnen, zou daarmee veel voordeel te behalen zijn. Ook kan pas in de praktijk worden nagegaan hoe allerlei vormen van samenwerking in de uitvoeringsketen zich voltrekken en in hoeverre dat bijdraagt dan wel afdoet aan het beleidsdoel dat men wil bereiken. Terwijl Jan van Zijl zijn ongenoegen uit over de teloorgang van de RWI, is tevens merkbaar dat hij zich goed op zijn plaats voelt bij de MBO Raad. Hij legt uit dat er wel een belangrijk verschil is, want de MBO Raad is een belangenorganisatie terwijl de RWI boven de partijen stond. Maar blijkbaar ligt hem dat wel, als je hoort hoe hij daarover spreekt.

## Noten

**1** De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) was het overlegorgaan en expertisecentrum van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI deed voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen, met als doel het goed functioneren van de arbeidsmarkt te bevorderen. De eerste voorzitter was Jan van Zijl, oud-PvdA-Kamerlid en tegenwoordig voorzitter van de MBO Raad. Hij werd in 2008 opgevolgd door Pieter Jan Biesheuvel, oud-CDA-Kamerlid. De derde zittingsperiode van de raad zou op 1 januari 2014 aflopen, maar in 2011 besloot toenmalig minister Henk Kamp (SZW) de subsidie anderhalf jaar eerder te beëindigen.

**2** Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.

