

COLUMN

Waarom in evaluaties niet altijd de goede vragen worden gesteld: de casus arbeidsmarktbeleid

Jos Mevissen*

Dit is een column, geen boekbespreking. De aanleiding is echter wél een boek. Maar dan weer geen boek over beleidsonderzoek, maar over arbeidsmarktproblematiek. Het heet *De mythe van de arbeidsmarkt*¹ en is van de hand van Paul de Beer, die de Henri Polak-leerstoel voor arbeidsverhoudingen bezet aan de Universiteit van Amsterdam. Dit boek is echter geschreven toen hij gedurende 2022 de Willy Calewaert-leerstoel bezette aan de Vrije Universiteit Brussel. Zijn boek biedt voor arbeidsmarktbeleid zeer belangrijke inzichten. De kern ervan is in feite een onderbouwde kritiek op de neoklassieke economische benadering van de arbeidsmarkt als markt. Dat is een markt waarin vraag en aanbod van arbeid interacteren op basis van het prijsmechanisme.

In het neoklassieke beeld van de arbeidsmarkt zijn ingrepen daarop, zoals ontslagbescherming, werkloosheidsuitkeringen of loonregulering, marktverstoringen. De Beer geeft in het eerste hoofdstuk voorbeelden van wat hij de misleidende marktmetafoor noemt (kortweg: de arbeidsmarkt functioneert niet als een markt) en interessant is dat hij constateert dat stromingen uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw die vraagtekens zetten bij de werking van de *arbeidsmarkt*, zoals de theorie van de duale of gesegmenteerde arbeidsmarkt, geen noemenswaardig effect hebben gehad op de marktmetafoor. Hij constateert dan ook dat ‘veel aanbevelingen van deskundigen en adviesorganen om de werkgelegenheid te bevorderen en het arbeidsmarktbeleid te verbeteren feitelijk als doel [hebben] om de arbeidsmarkt meer op de ideaaltypische markt te laten lijken’ (p. 17).

Binnen de economische wetenschap is in de loop van de tijd wel kritiek geuit op de uitgangspunten van het marktmodel en ook vanuit andere disciplines zijn bij die markt kanttekeningen gezet (zie bijvoorbeeld *De arbeidsmarkt als arena*²). De Beer laat deze kritiek in zijn boek de revue passeren en constateert dat ‘per definitie geen sprake is van marktwerking, maar van heel andere processen’ (p. 82). Dat laat hij vervolgens zien (men leze het boek voor de uitleg) aan de hand van drie uitgewerkte thema’s: beloningsongelijkheid, langdurige inactiviteit en mobiliteit. Om

* Jos Mevissen is zelfstandig adviseur voor en begeleider van beleidsonderzoek en voorzitter van de redactie van Beleidsonderzoek Online.

1 P. de Beer (2022). *De mythe van de arbeidsmarkt*. Brussel: VUBPress.

2 J. van Hoof (1987). *De arbeidsmarkt als arena: Arbeidsmarktproblemen in sociologisch perspectief*. Amsterdam: Sua.

Jos Mevissen

vervolgens te stellen: ‘Dat de bestaande arbeidsmarkt, als we maar het juiste beleid voeren, ooit op dat standaardmodel zou kunnen lijken, is een mythe’ (p. 191).

In deze column ga ik niet verder in op het boek en dus ook niet op het interessante pleidooi van De Beer om in plaats van de markt de arbeidsrelatie centraal te stellen. In feite is dat een oproep tot een soort paradigma-wisseling – De Beer noemt het ‘een andere bril dan de economenbril van het marktmechanisme’ (p. 205) – in de uitgangspunten voor het arbeidsmarktbeleid omdat daarmee het standaardmodel voor de arbeidsmarkt niet meer (alleen) leidend kan zijn in het arbeidsmarktbeleid.

Wat ik in deze column wél naar voren wil brengen, is het volgende. Voor beleids-onderzoekers roept het boek mijns inziens belangrijke, vrij fundamentele, vragen op: Als De Beer op basis van bestaande arbeidsmarkt-informatie kan laten zien dat het marktmodel niet werkt, waarom is dan zoveel arbeidsmarkt-beleidsonderzoek daarop gebaseerd? En waarom heeft dat onderzoek naar het vigerende arbeidsmarktbeleid van de afgelopen decennia niet aangetoond dat het neoklassieke marktmodel niet voldoet als basis van dat beleid?

Ieder zal zijn eigen antwoorden hebben, maar ik geef drie voorzetjes.

Veel arbeidsmarkt-beleidsonderzoek behelst de ex durante en ex post evaluatie van arbeidsmarktbeleid in de vorm van afzonderlijke maatregelen en instrumenten. Dat beleid is sterk gebaseerd op het marktmodel want het probeert de werking van de markt te verbeteren door zoekgedrag te stimuleren, fricties tussen vraag en aanbod weg te nemen, mobiliteit te vergroten, et cetera. De kans is dan groot dat de evaluatie een instrumentevaluatie is en dat men daarmee niet naar het grotere geheel, het systeem, de beleidscontext, kijkt omdat dit niet gevraagd werd door de opdrachtgevers. Beleidsevaluaties zijn vaak effectiviteits- en efficiëntie-onderzoeken op basis van veredelde input-outputmodellen. De achterliggende beleidstheorie is er vaak niet of betreft die bredere context niet. Dat type onderzoek biedt geen ruimte om dieper in de werking van de arbeidsmarkt en de achtergronden van de werking van beleid, of het ontbreken daarvan, te duiken.

In het verlengde hiervan heeft beleid (lees: hebben beleidsmakers) in het algemeen een sterk instrumentele kijk op evaluatieonderzoek. Dat is mijn beroepsmatige waarneming, maar de ontwikkeling naar een steeds meer instrumentele kijk op beleidsonderzoek werd ook al waargenomen in 2009.³ In een artikel over 25 jaar beleid en onderzoek naar arbeidsvraagstukken wordt geconcludeerd dat wetenschap en praktijk (lees: onderzoek en beleid) op het terrein van arbeidsvraagstukken ‘uit elkaar zijn gedreven’, maar dat ‘de manier van denken die voor arbeidsecomen karakteristiek is, ook bij beleidsmakers in de loop der tijd meer aanhang verworven heeft’ (p. 363).

In deze laatste opmerking schuilt mijn derde poging tot het beantwoorden van de vraag waarom zoveel arbeidsmarkt-beleidsonderzoek vooral is uitgevoerd met de

3 Zie J. van Hoof (2009). 25 jaar onderzoek naar arbeidsvraagstukken: ontwikkelingen, spanningsvelden en nieuwe uitdagingen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25(3), 353-366.

Waarom in evaluaties niet altijd de goede vragen worden gesteld: de casus arbeidsmarktbeleid

economische bril op c.q. met een rationeel analytische, instrumentele invalshoek. Dat is: door de beleidsmedewerkers die belast zijn met het uitvoeren van beleids-evaluaties. Voor arbeidsmarktonderzoek is mijn waarneming dat dit in de afgelopen decennia steeds meer werd aangestuurd door beleidsmedewerkers die zelf vaak een economische achtergrond hebben en in de economische wetenschap is de neoklassieke wetenschapsopvatting over de werking van markten nog steeds dominant. Daarenboven heeft in de loop der jaren het ministerie van Financiën haar greep op beleidsevaluaties vergroot en op sommige departementen, waaronder SZW, is de directie Financieel Economische Zaken of Algemeen Sociaal Economische Zaken leidend in het uitzetten van evaluaties. Dit alles leidt tot neoklassieke vraagstellingen en neoklassieke onderzoeksmethoden. Niet voor niets is de rationeel-analytische benadering in beleidsonderzoek dominant. Dus niet alleen de vraagstelling is instrumenteel (en dus smal) en gekleurd door de economische bril, maar de dominante onderzoeksmethoden sluiten daar nauw bij aan.

Mijn hypothese is dat er binnen departementen onvoldoende ‘tegenkrachten’ of ‘andere geluiden’ zijn doordat – dit was afgelopen weken in het nieuws⁴ – de overheid in de loop van de tijd steeds meer generalisten heeft aangenomen in plaats van inhoudelijk deskundigen. Samen met het HR-beleid om roulatie te stimuleren leidt dit ertoe dat beleidsambtenaren vaak weinig diepgaande kennis hebben van het beleidsveld waarop ze werkzaam zijn. Dat is geen goede voedingsbodem voor voldoende reflectie op wat men doet en voor het stellen van de juiste vragen over uit te voeren en uitgevoerd beleid.

Dat laat bovendien weinig, zo niet onvoldoende, ruimte voor meer strategische, bredere of in elk geval meer open vraagstellingen naar de (achtergronden) van het wel en niet werken van beleid en voor een constructivistische of realistische benadering (waarin vaker ook kwalitatieve onderzoeksmethoden worden toegepast).

Zowel het aangehaalde artikel over 25 jaar onderzoek naar arbeidsvraagstukken als het boek van De Beer eindigen met, hier enigszins kort door de bocht weergegeven, de ‘oproep’ om arbeidsmarktproblematiek in beleid anders te gaan aanvliegen. Dat kan mijns inziens alleen als dat anders aanvliegen ook in het beleidsonderzoek mogelijk wordt en erdoor wordt ondersteund. De neoklassieke economische aanpak heeft zich heel diep ingegraven in departementen, beleid en onderzoek. Dat gaat dus nog een hele klus worden, maar die begint met het stellen van de juiste vragen bij een beleidsevaluatie.

4 J. Veerbeek, C. van de Ven & E. Woutersen (2023). Lege glazen torens: Hoe het landsbestuur zijn eigen valkuil groef. *De Groene Amsterdammer*, 147(9), 22-27.