

Activerend arbeidsmarktbeleid: een beknopte handleiding

Pierre Koning

Activerend arbeidsmarktbeleid omvat een divers palet aan instrumenten, die elk op verschillende wijze op hun merites dienen te worden gezien. Voor beleidsmakers maakt dit het leven niet eenvoudig; zij zitten namelijk met de vraag welk instrument voor welke werkloze passend is. Gevolg is dat – zeker in het verleden – gesubsidieerde arbeid, loonkostensubsidies, scholing en bemiddeling allen onvoldoende selectief en gericht zijn ingezet. Hoog tijd dus voor een integraal raamwerk voor activerend arbeidsmarktbeleid, waarin de verschillende instrumenten tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

1 Inleiding

Economische wetenschappers en beleidsmakers verschillen nogal eens van inzicht over het nut en de noodzaak van activerend arbeidsmarktbeleid voor werklozen. Het verwijt aan het adres van economen is die van een te beperkte blik, namelijk op alleen de meetbare effecten – snelle plaatsing in reguliere arbeid. Beleidsmakers en uitvoerders verlangen een breder verhaal, met aandacht voor de maatschappelijke baten van werk en de lange termijneffecten. Liefst zou dit verhaal ook ruimte moeten bieden aan de rechtvaardigheid die uitgaat van een stelsel; cliënten mogen niet terzijde worden geschoven louter en alleen omwille van doelmatigheidsoverwegingen.

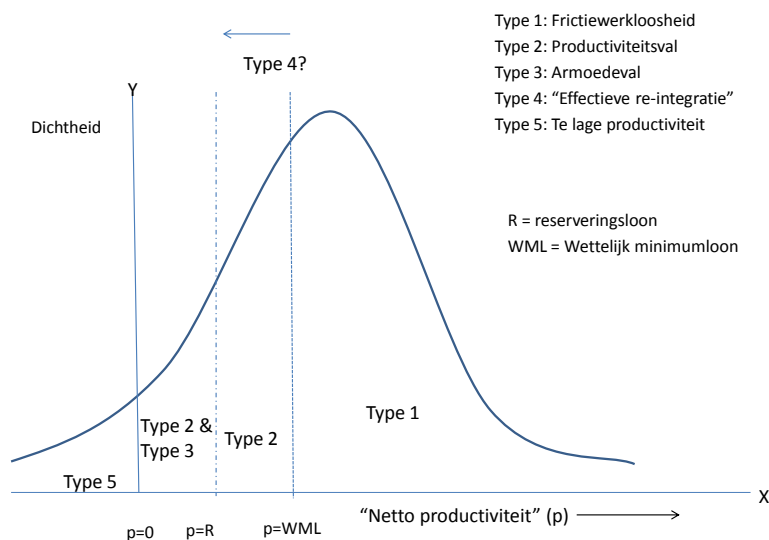
Met dit in het achterhoofd besloten Coen Teulings, Gerard van den Berg en ik in 2003 de handschoen op de pakken door een eerste blauwdruk te ontwikkelen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van arbeidsmarktbeleid (Koning et al. 2003). Dit bleek geen eenvoudige opgave, met als belangrijkste reden dat activerend arbeidsmarktbeleid verschillende vormen kent. Een *one size fits all* MKBA is daarom niet mogelijk. Hoewel steeds sprake is van één en dezelfde doelstelling – extra banen aan de onderkant – omvat activerend arbeidsmarktbeleid vier verschillende hoofdvormen: (i) scholing en training; (ii) arbeidsbemiddeling; (iii) loonkostensubsidies; en (iv) gesubsidieerde arbeid (Instroom-Doorstroom (ID) banen en de Sociale Werkvoorziening). In onze analyse beperkten we ons destijds tot een MKBA van scholing en training van werklozen. Hiermee effenden we het pad voor enkele MKBA's die later zijn uitgevoerd (zie o.a. Kok et al. 2006).

Wat bleef en blijft knagen is niet alleen de vraag naar MKBA's voor de andere vormen van arbeidsmarktbeleid, maar vooral ook de allesomvattende vraag *welk instrument we voor welk type werklozen moeten inzetten*. Vreemd genoeg zegt de economische literatuur hier weinig over. Er is geen standaard keuzemodel dat hier uitkomst biedt voor beleidsmakers. Gevolg is dat evaluaties van instrumenten slechts partieel zijn en meestal geen alternatieven bieden. Met dit artikel probeer ik dan ook in deze leemte te voorzien. Gelet op de beschikbare ruimte zal de opzet wel bescheiden en nogal gestileerd zijn: een korte gebruikershandleiding, zogezegd.

2 Typologie van werkloosheid en activerend arbeidsmarktbeleid

Het behoeft weinig betoog dat de oorzaak van werkloosheid sturend zou moeten zijn voor de inzet van het type arbeidsmarktinstrument. Meestal geldt daarbij de 'afstand tot de arbeidsmarkt' als leidend criterium. Hoe groter deze afstand, hoe zwaarder het instrument. 'Afstand' betreft doorgaans echter een tamelijk ongedefinieerd en daardoor nauwelijks hanteerbaar begrip. Figuur 1 tracht hier om die reden enige ordening aan te brengen, en wel door uit te gaan van de productiviteit van een werkloze. In deze figuur geldt als veronderstelling dat het reserveringsloon (R) van de werkzoekende met een lage productiviteit onder het Wettelijk minimumloon (WML) ligt.¹

Figuur 1 Productiviteit en typologie van werkloosheid



¹ Merk op dat het reserveringsloon breed is gedefinieerd, namelijk als de som van de waarde van een uitkering en andere voorzieningen, de geldelijke waarde van vrije tijd en informele arbeid, en de kosten om een baan te aanvaarden (kleding, reiskosten, etc.).

Met andere woorden: werklozen willen wel, maar kunnen niet werken (i.e. de ‘productiviteitsval’).

Zoals in het navolgende zal blijken resulteert Figuur 1 in vijf relevante combinaties (‘Typen’) van werkloosheid en bijpassende vormen van arbeidsmarktbeleid.²

Frictiewerkloosheid. Zoals Figuur 1 aangeeft hebben *Type 1 werklozen* voldoende productiviteit – hoger dan het WML – om op termijn een baan te kunnen vinden. Aldus is sprake van frictiewerkloosheid: het duurt enige tijd voordat vraag en aanbod elkaar vinden, er zijn geen structurele belemmeringen. Voor beleidsmakers is het de vraag of dit proces van *matching* tot ongewenste uitkomsten leidt, bijvoorbeeld als werklozen en vacatures elkaar niet snel genoeg vinden – en daarom de overheid iets recht zou moeten zetten. Kijken we naar de economische literatuur, dan wijst deze nauwelijks in die richting: zoeken is een productieve bezigheid die leidt tot betere matches, en dat mag dan ook tijd kosten (Gautier en Van der Klaauw 2011). Ook kan het subsidiëren van zoekactiviteiten tot overmatige verdringing van werklozen leiden, zodat de totale maatschappelijke baten ervan beperkt zijn. Tot slot is het twijfelachtig of de overheid de wijsheid in pacht heeft om de bemiddelingsmarkt beter te laten werken (Vollaard en Koning 2000).

Productiviteitsval en armoedeval. Het argument voor overheidsingrijpen is veel sterker wanneer werklozen niet productief genoeg zijn (de productiviteitsval) en dus het gevaar van structurele werkloosheid bestaat (*Type 2 werklozen*). Het antwoord lijkt dan ook even eenvoudig als doeltreffend: zet loonkostensubsidies in ter aanvulling van de productiviteit tot aan (of iets boven) het WML-niveau. Dit is in essentie ook de gedachte achter de inzet van loondispensaties, een belangrijk onderdeel van de Participatiewet die in 2014 start. Op korte termijn kunnen loonkostensubsidies weliswaar tot verdringing leiden, maar uiteindelijk is sprake van absorptie in het arbeidsaanbod.

De meeste lezers zullen echter al aanvoelen dat dit een iets te eenvoudige voorstelling van zaken is. Ten eerste: hoe moeten we de baten en kosten van loonkostensubsidies beoordelen? Zoals nu gesteld lijkt sprake van een *free lunch* – loonkostensubsidies zijn goed voor iedereen – maar dit is niet het geval. Hoger in het loongebouw zullen werknemers de loonkostensubsidies moeten opbrengen; hier zal ook het ontmoedigende arbeidsaanbodeffect van een hogere marginale druk neerslaan. Loonkostensubsidies zijn niet anders dan iedere (andere) vorm van fiscaal

² Vergelijken we de navolgende indeling van werklozen en arbeidsmarktbeleid met die van Edzes (2011), dan valt op dat bij de laatste ook sprake is van werkloosheid door vraaguitval als aparte, extra categorie. Binnen het bestek van dit artikel laten we dit echter achterwege. Argument is dat de effecten van vraaguitval neerkomen op een verschuiving van de productiviteitsverdeling in Figuur 1 naar links. Immers, door vraaguitval zullen prijzen en daardoor de (geldelijke waarde van) productiviteit over de gehele linie afnemen.

Verder heeft de indeling ook overeenkomsten met de analyse van Groot (2009), die vier groepen langdurig werklozen onderscheidt. Ook zij gaat uit van een categorie met een ‘negatieve verdien capaciteit’ en werklozen die niet in staat zijn eigenstandig het WML te verdienen.

beleid aan de onderkant, met alle afwegingen rond *equity* en *efficiency* die daarbij spelen.

De tweede vraag over het nut van loonkostensubsidies richt zich directer op Figuur 1: is deze wel representatief voor de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt? De figuur suggereert namelijk dat de armoedeval – ‘werklozen willen niet werken’ – geen wezenlijke betekenis heeft. Zo hebben *Type 3 werklozen* weliswaar een reserveringsloon dat hoger ligt dan hun productiviteit, maar zal alleen een loonkostensubsidie werk op WML-niveau mogelijk maken. Deze groep valt dus zowel onder de armoede- als productiviteitsval. Zou het reserveringsloon boven het WML liggen, dan is de armoedeval dominant en zijn loonkostensubsidies geen uitkomst. In dat geval zijn sancties – in jargon: passief arbeidsmarktbeleid – het geëigende middel.

Willen we meer weten over het belang van de armoedeval en productiviteitsval, dan is inzicht geboden in de reserveringslonen van werklozen. Jammer genoeg is het om allerlei methodologische redenen niet eenvoudig deze te achterhalen, en zeker niet op grote schaal. Bij gebrek aan deze informatie kunnen de meningen over de armoedeval en productiviteitsval verschillen. Zo stelde het Sociaal en Cultureel Planbureau in de Armoedemonitor 2007 dat de armoedeval nauwelijks nog relevant is (SCP 2007). Immers, kieskeurig gedrag onder werklozen is inmiddels zo goed als onmogelijk, doordat onwilligheid wordt afgestraft door een streng sanctiebeleid. Volgens het Centraal Planbureau (2008) kan dit niet kloppen: als sancties in de praktijk daadwerkelijk worden opgelegd en de hiermee gemoeide uitkeringsverlagingen activerend werken, dan is dit toch juist bewijs voor de armoedeval?

Scholing en training. Ook het tweede aanvalsplan tegen structurele werkloosheid die het gevolg is van de productiviteitsval spreekt voor zich: probeer de productiviteit van werklozen te verhogen. Dit komt neer op scholing, training of sociale activering van werklozen die in Figuur 1 als *Type 4 werklozen* zijn aangegeven. Deze werklozen hebben een productiviteit die dicht onder het WML ligt.

Over de effectiviteit van scholing voor werklozen is al veel geschreven en veel gezegd (Koning 2012). Meestal is de teneur negatief: de effectiviteit van scholing is laag, moeilijk aantoonbaar of soms zelfs negatief.³ We kunnen het perspectief echter ook omdraaien: gegeven de relatief bescheiden inzet van middelen mag van scholing geen wonderen verwacht worden. Zo is het gebruikelijk dat gemeenten zo'n 5000 euro per re-integratietraject besteden (Kok e.a. 2006). Bij een discontoet van 5% per jaar komt dit neer op een minimale verwachte rendementseis van slechts 250 euro extra loon per jaar. Zo bescheiden als de effecten van scholing voor werklozen dus zijn, zoveel selectiviteit is daarom geboden bij de inzet ervan. Uitvoerders zullen in moeten zoomen op werklozen die ‘net dat ene zetje’ nodig hebben om hun weg op de arbeidsmarkt te vinden. Deze werklozen hebben al een

³ Een negatieve effectiviteit laat zich verklaren door stigmatisering en lock-in effecten tijdens de inzet van trajecten (verminderde zoekactiviteiten).

productiviteit dicht bij het WML. In Figuur 1 zien we dan ook hier de *Type 4 werklozen* terug; voor hen kan scholing een probaat middel zijn.⁴

Gesubsidieerde arbeid. De laatste categorie werklozen treffen we aan het uiterste linkerdeel van Figuur 1 (*Type 5 werklozen*). Deze werklozen kunnen alleen met structurele begeleiding aan de slag, en wel zodanig dat de hiermee gemoeide kosten de productiviteit overtreffen. Hechten we waarde aan de arbeidsinzet van deze werklozen, dan zijn hiervoor banen nodig die kunstmatig gecreëerd zijn. Gesubsidieerde arbeid dus. Dit is doorgaans een kostbare aangelegenheid. Bij banen in de Sociale Werkvoorziening gaat het al snel om 27 duizend euro per arbeidsplaats per jaar (ministerie van Financiën 2009).

Het moge duidelijk zijn dat gesubsidieerde arbeid het instrument is waarbij – nog meer dan de andere instrumenten – selectiviteit boven alles gaat. De kosten zijn hoog, dus het gaat echt om een uiterst middel om de minst kansloze werklozen te helpen. Hierbij spelen uitsluitend *equity* overwegingen: het gaat er niet om de arbeidsmarkt beter te laten werken, maar om de morele keuze werk voor de onderkant mogelijk te maken.

3 Besluit

Ik ben me ervan bewust dat deze beknopte handleiding veel nieuwe vragen oproept en soms onvolledig is. Desalniettemin helpt het mijns inziens om tot een integrale afweging te komen van activerend arbeidsmarktbeleid – iets wat tot dusver nog weinig gebruikelijk is. Als vanzelf komen we daarbij uit op twee empirisch getinte vragen die sterk bepalend zijn voor het vermogen van gericht activerend arbeidsmarktbeleid. Ten eerste, wat is belangrijker: de productiviteitsval of de armoedeval? Dit thema is een oude bekende, maar de empirie hierover is nog steeds vrijwel non-existent. Dat is jammer, aangezien die empirie verstrekkende gevolgen heeft voor het type instrument dat nodig is op het niveau van individuele werklozen: loonkostensubsidies of een consistent en dekkend sanctiebeleid.

De tweede vraag is wellicht nog belangrijker: de productiviteit van werknemers is misschien wel sturend voor het juiste type beleid, maar is het überhaupt wel mogelijk de productiviteit goed in te schatten? Deze ambitie is niet veel anders dan die van Tinbergen (1970), die de productiviteit wilde vaststellen om zo tot ‘talentenbelasting’ te komen. Juist economen zijn sceptisch over de mogelijkheden van productiviteitsmeting, en dan met name bij de loonwaardebepaling die nodig zal zijn om de loonkostensubsidies optimaal in te zetten (Goudswaard 2012).⁵ Wordt de productiviteit verkeerd bepaald, dan zijn er twee mogelijke uitkomsten: de cliënt

⁴ Dat dit devies niet altijd gevolgd is, mag blijken uit de Sluitende Aanpak die van 2002 tot 2006 op alle werklozen is ingezet; hierdoor is veel verspilling opgetreden en de gemiddelde effectiviteit onnodig laag gebleven.

⁵ Zie bijvoorbeeld Hulsman (2013) voor een uitvoerige beschrijving van methoden voor loonwaardebepaling voor werklozen.

komt niet aan de slag als de productiviteit te laag wordt ingeschat, of de cliënt was goedkoper aan de slag gekomen als zijn productiviteit te hoog is ingeschat. We kunnen het ook positiever bezien: we zullen er vaak naast zitten, maar het is beter dan eerder beleid. De les uit het verleden is dat gesubsidieerde arbeid, loonkosten-subsidies, scholing en bemiddeling allen onvoldoende selectief zijn ingezet. Er is veel te winnen door per werkloze dat instrument in te zetten dat het best bij zijn situatie past. Ook al blijven we ver verwijderd van een optimaal systeem, veel veranderingen zullen al snel tot een doeltreffender beleid leiden.

Auteur

Pierre Koning (p.w.c.koning@vu.nl) is werkzaam als *Chief Science Officer* bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en als bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Literatuur

- Centraal Planbureau, 2008, Armoedeval heeft wèl gedragseffecten, CPB Notitie, 24-1-2008.
- Edzes, A., 2011, Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt, *TPEdigitaal*, vol. 5(4): 64-81.
- Ewijk, C. van, en C. Teulings, 2009, *De grote recessie, het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Balans.
- Gautier, P. en B. van der Klaauw, 2012, Labor Market Policy and Participation over the Life Cycle, Netspar Panel Paper 26.
- Goudswaard, K., 2012, Wet 'Werken naar vermogen' zal onvoldoende gaan werken, *Me Judice*, 21 maart 2012.
- Groot, I., 2008, Hoe helpen we langdurig werklozen aan een baan?, *TPEdigitaal*, vol.3(2): 67-84.
- Hulsman, T., 2013, Loonwaardebepaling: Balanceren tussen werkgever, werknemer en overheid, in: P. Koning, M. Paantjens, C. Vaal en R. van der Veen: *Investeren in Participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen*, KWI: Den Haag.
- Kok, L., D. Hollanders en P. Hop, 2006, Kosten en baten van re-integratie, SEO rapport 928.
- Koning, P., C.N. Teulings en G.J. van den Berg, 2002, Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 87(4372): 600-602.
- Ministerie van Financiën, 2009, Op afstand van de arbeidsmarkt. Rapport Brede Heroverwegingen 9.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007, Armoedemonitor 2007, Den Haag.
- Tinbergen, J., 1970, Belasting op Bekwaamheid, *Intermediair*, vol. 30(6): 1-3.
- Vollaard, B. en P. Koning, 2000, Arbeidsbemiddeling en -re-integratie van werklozen: Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument 118.