

Hoe helpen we langdurig werklozen aan een baan

Inge Groot

Nederland kent bijna een miljoen mensen die wel willen werken, maar dit nu niet doen. Hun arbeidsmarktenkansen verslechteren met het verstrijken van de werkloosheidsduur. Er wordt dan ook veel gedaan om deze mensen zo snel mogelijk naar een baan te begeleiden. In dit artikel laat ik zien dat het meest geschikte re-integratie-instrument afhangt van iemands potentiële verdien capaciteit. Met meer aandacht voor deze verdien capaciteit kan het onbenutte arbeidspotentieel op een effectievere manier worden aangeboord.

1 Inleiding

Hoewel momenteel de werkloosheid snel oploopt, zal er op de langere termijn niet langer sprake zijn van een tekort aan banen, maar een tekort aan werknemers (commissie arbeidsparticipatie 2008). De commissie Arbeidsparticipatie pleit dan ook voor een betere benutting van het nu nog onbenutte arbeidspotentieel. Bijna een miljoen mensen wil wel werken, maar doet dit niet. Dit potentieel hebben we in de toekomst echter hard nodig.

Het kabinet heeft het afgelopen jaar al diverse maatregelen genomen om deze mensen naar een baan te begeleiden, bijvoorbeeld door de introductie van loonkostensubsidies, brugbanen en participatieplaatsen. Daarnaast kunnen gemeenten en UWV het reeds bestaande re-integratie-instrumentarium inzetten om deze mensen aan het werk te helpen. Daarbij speelt herhaaldelijk de vraag hoe effectief dit beleid is: wegen de miljarden die worden besteed aan arbeidsmarktbeleid wel op tegen de baten?

In dit artikel richt ik mij op de effectiviteit van het beleid bedoeld voor een subgroep van het potentieel: de langdurig werklozen. Het gaat dan om mensen die aangeven al langer dan een jaar op zoek te zijn naar een baan. Werkloosheid is hiermee niet gelijk aan het hebben van een werkloos-

heidsuitkering: sommige mensen met een WW-uitkering zijn niet op zoek naar een baan (en daarmee niet werkloos). Aan de andere kant zijn er ook werkzoekenden zonder WW-uitkering, zoals bijstandsgerechtigden of mensen zonder uitkering. Het is overigens waarschijnlijk dat veel van de lessen die worden getrokken ook gelden voor andere inactieven. Nekkers, Van Trier en Vogels (2008) pleiten er in een eerder nummer van TPEdigitaal voor om voor langdurig werklozen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt sociale activering, zoals werken met behoud van uitkering, in te zetten. Daarbij denken ze aan participatieplaatsen (en andere vormen van gesubsidieerde arbeid). Dit artikel nuanceert dit pleidooi en zoekt naar een manier om groepen langdurig werklozen van elkaar te onderscheiden, waarbij voor iedere groep onderzocht wordt welke type re-integratie-instrument de grootste kans op succes biedt.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Sectie 2 schetst langdurige werkloosheid in perspectief. Deze sectie vergelijkt de ontwikkeling van het aantal langdurig werklozen in Nederland met een aantal andere landen. Deze sectie beschrijft ook karakteristieke kenmerken van de langdurig werklozen. Sectie 3 bespreekt de vraag waarom sommige mensen langdurig werkloos worden en andere niet. Sectie 4 stelt dat de instrumenten die moeten worden ingezet afhangen van iemands verdien capaciteit. In sectie 5 komen de instrumenten die er zijn om de langdurig werklozen aan een baan te helpen aan de orde. Sectie 6 concludeert met een aantal lessen om het beleid effectiever te laten zijn.

2 Nederlandse werklozen vaak langdurig werkloos

De werkloosheid in Nederland is laag, zie Tabel 1. In de periode 2001-2007 was in het OESO-gebied 6,2% van de beroepsbevolking werkloos. In het Nederland was dit 3,7%, het laagste van de landen genoemd in Tabel 1. Ook voor de perioden 1990-1996 en 1996-2000 geldt dat de werkloosheid in Nederland relatief laag is. In de laatste drie kolommen van Tabel 1 staat het percentage langdurig werklozen, ofwel het aandeel van de beroepsbevolking dat langer dan een jaar niet werkt en op zoek is naar een baan. Dan scoort Nederland gemiddeld: in Nederland was tussen 2001-2007 1,3% van de beroepsbevolking langdurig werkloos. In het OESO-gebied was dat 1,9%. Denemarken, Oostenrijk, VS en Zweden hebben minder langdurig werklozen dan Nederland.

Nederland kent relatief gezien veel langdurig werklozen: bijna de helft van de werklozen is al langer dan een jaar op zoek naar een baan. Nederland verschilt hierin van andere OESO-landen: daar is gemiddeld een op

de drie werklozen langer dan een jaar werkloos. De VS kennen het verschijnsel langdurige werkloosheid in veel mindere mate: een op de tien werklozen is dit al langer dan een jaar.

Tabel 1 Werkloosheidspercentage internationaal vergeleken

	Werkloosheid (%)			Langdurige werkloosheid (%) (> 1 jaar)		
	1990-1995	1996-2000	2001-2007	1990-1995	1996-2000	2001-2007
België	7,6	8,4	7,4	4,6	5,1	3,8
Denemarken	8,6	5,3	4,5	2,5	1,3	1,0
Duitsland	6,7	8,8	9,4	2,8	4,5	5,0
Frankrijk	9,7	10,8	8,3	3,7	4,5	3,3
Italië	10,1	11,6	7,8	6,4	7,3	4,3
Japan	2,4	3,9	4,5	0,4	0,9	1,4
Nederland ^a	6,4	4,5	3,7	3,1	2,1	1,3
Oostenrijk	n.b.	4,9	4,7	n.b.	1,4	1,2
Spanje	19,7	17,7	9,0	10,4	9,5	3,3
UK	9,0	6,7	4,9	3,5	2,3	1,1
VS ^b	6,4	4,6	5,5	0,6	0,4	0,5
Zweden ^c	6,6	8,3	5,7	1,3	2,6	1,0
OESO	n.b.	6,6	6,2	n.b.	2,2	1,9

Bron: OECD-website, eigen bewerking

^a Voor Nederland zijn de cijfers van 2000 en 2001 niet bekend. Voor Nederland is het gemiddelde van de periode 1996-2000 het gemiddelde van de periode 1996-1999 en het gemiddelde van de periode 2001-2007 het gemiddelde van de periode 2002-2007.

^b Voor de VS zijn de cijfers van 2005-2007 niet bekend. Het gemiddelde van de periode 2001-2007 betreft het gemiddelde van de periode 2001-2004

^c Voor Zweden zijn de cijfers van 2005 en 2006 niet bekend. Het gemiddelde van de periode 2001-2007 betreft het gemiddelde van de periode 2001-2004 en 2007.

Langdurige werkloosheid komt in Nederland vaak voor bij ouderen en lager opgeleiden. Van de werklozen tussen de 15 en 25 is 14% langer dan een jaar werkloos. Bij de 45 tot 65 jarigen is het percentage langdurig werklozen opgelopen tot 65% (CBS, statline). Als we kijken naar opleidingsniveau, zien we een oververtegenwoordiging van lager opgeleiden. Ook bij mensen met een werkloosheidsuitkering is leeftijd het dominante verschil tussen kortdurend en langdurend werklozen: in de periode 1999-2005 is van de mensen die korter dan een jaar een WW-uitkering hebben 12% 55 jaar of ouder. Bij WW'ers met een uitkeringsduur tussen de 1 en 3 jaar is dit opgelopen tot 31%. Van de WW'ers met een uitkering van drie jaar of meer is zelfs 67% 55 jaar of ouder (Groot et.al. 2008). De verschillen worden voor een deel verklaard door de vormgeving van de WW. Hoe

lang iemand een uitkering krijgt, hangt af van iemands arbeidsverleden. De duur van de WW-uitkering varieerde in deze periode van een half jaar voor mensen met een arbeidsverleden van vier jaar of korter tot vijf jaar voor mensen met een arbeidsverleden van veertig jaar of meer.

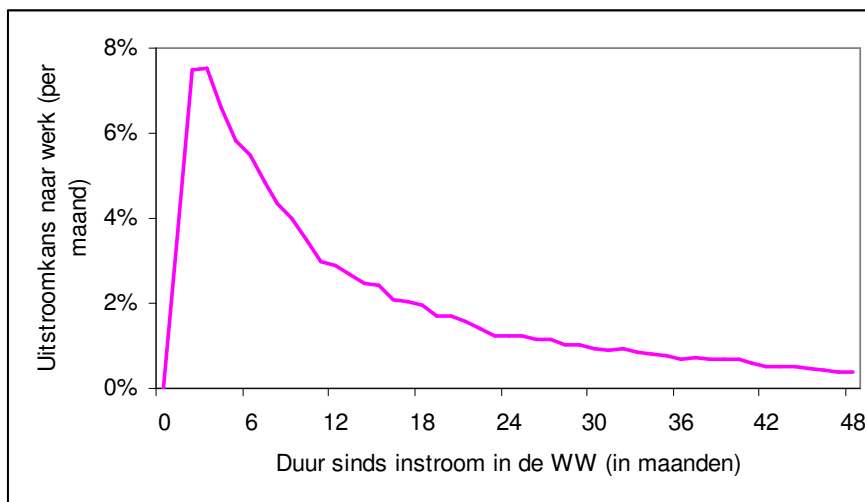
3 Langdurige werkloosheid: een zichzelfversterkend effect?

Met het verstrijken van de werkloosheidsduur neemt de kans om een baan te vinden steeds verder af, zie Figuur 1. In deze figuur staat de kans dat een WW'er in een bepaalde maand sinds de start van werkloosheid uit de uitkering stroomt. Dan blijkt dat langdurig werklozen een kleinere kans hebben om een baan te vinden dan mensen die net werkloos zijn geworden (Jackman en Layard 1990). Een eerste reden voor de in de loop van de tijd steeds kleinere kans om een baan te vinden, is dat werklozen verschillen in hun baanvindkans op het moment dat zij werkloos worden. Jongeren, hogeropgeleiden en mensen met veel werkervaring hebben een grotere kans om snel een baan te vinden dan ouderen, lageropgeleiden en mensen met weinig werkervaring. Met het verstrijken van de tijd blijven de minst kansrijke werklozen over: er is sprake van selectiviteit. Deze selectiviteit komt ondermeer doordat werkgevers op zoek zijn naar de meest productieve werklozen. Het is voor werkgevers echter lastig om de productiviteit van een sollicitant precies in te schatten. Werkgevers gebruiken dan ook objectieve kenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau en werkervaring als proxy voor iemands verwachte productiviteit. Ouderen, lager opgeleiden en mensen met weinig werkervaring hebben daardoor, ook bij gelijke productiviteit, een lagere kans om een baan te vinden dan jongeren, hoger opgeleiden en mensen met veel werkervaring. Er is dan sprake van statistische discriminatie.

Selectiviteit kan ook worden veroorzaakt door een verschil in bijvoorbeeld motivatie tussen (groepen) werklozen. UWV (2007b) heeft een enquête gehouden onder WW'ers die al minimaal een jaar een uitkering hebben om deze aspecten in beeld te brengen. Ter vergelijking hebben ze dezelfde enquête ook uitgezet onder de zogenaamde 'snelle werkhervatters', WW'ers die binnen een jaar een baan hebben gevonden, maar qua persoonskenmerken vergelijkbaar zijn met de langdurig uitkeringsgerechtigden. Dan blijkt dat snelle werkhervatters gemotiveerder zijn om een baan te vinden dan langdurig uitkeringsgerechtigden. Snelle werkhervatters spanden zich ook meer in. Evenzo hadden snelle werkhervatters meer (financieel) belang bij het vinden van een baan. Dit impliceert dat motiva-

tie en zoekgedrag ook van invloed zijn op het vinden van een baan. Een kanttekening hierbij is dat de causaliteit ook de andere kant op kan lopen: doordat het bij langdurig uitkeringsgerechtigden niet lukt om een baan te vinden, raken ze minder gemotiveerd en neemt de zoekintensiteit af.

Figuur 1 Relatie uitkeringsduur en baanvindkans



Bron: Groot et.al. 2008.

Daarnaast heeft de werkloosheidsduur een zichzelf versterkend effect, duurzaamheid. De productiviteit kan verminderen bij een langere werkloosheidsduur, doordat kennis en vaardigheden verouderen. Een werkgever kan werkloosheidsduur ook zien als een teken dat de werkloze minder productief is. Hij neemt dan liever iemand aan met een kortere werkloosheidsduur. Ook het zoekgedrag van werklozen kan veranderen met het verstrijken van de werkloosheidsduur. De werkloze kan ontmoedigd raken en minder actief zoeken. Of gewend raken aan vrije tijd en deze daardoor hoger waarderen. Al deze factoren hebben een drukkend effect op de baanvindkans. Het verstrijken van de werkloosheidsduur kan overigens ook leiden tot een grotere baanvindkans, bijvoorbeeld doordat werklozen het ambitieniveau bijstellen en minder selectief zijn. Dit werd door Lenz en Tarnaes (2004) en Winter-Ebmer (1998) gevonden op Oostenrijkse data. Groot et al. (2008) laten zien dat voor Nederlandse werklozen duurzaamheid een belangrijkere verklarende factor is voor het afnemende baanvindkans dan selectiviteit. Dit betekent dat het heel belangrijk

is om (langdurige) werkloosheid te voorkomen. Voorkomen is immers beter dan genezen.

4 Ondersteuning moet afhangen van verdien capaciteit

Welk beleidsinstrument het beste kan worden ingezet om langdurig werklozen aan een baan te helpen, hangt af van de reden waarom zij geen baan kunnen vinden. Een belangrijke belemmering voor langdurig werklozen is het wettelijk minimumloon (WML). Niet iedereen is immers in staat om op eigen kracht het WML te verdienen. De ondersteuning die mensen nodig hebben om een baan te vinden hangt dan ook af van hun verwachte productiviteit (commissie de Vries 2008).

Figuur 2 illustreert dit. Deze figuur rangschikt langdurig werklozen naar de mate waarin ze productief zijn (de doorgetrokken lijn): links staan de werklozen met de laagste verwachte productiviteit, rechts met de hoogste. Productiviteit is hetgeen iemand produceert, verminderd met de begeleidingskosten die daarvoor nodig zijn. Voor sommige langdurig werklozen zullen de kosten die werkgevers moeten maken om iemand te begeleiden in zijn of haar werkzaamheden hoger zijn dan de waarde van de productie. In dat geval is de productiviteit negatief. Ondersteuning kan ervoor zorgen dat mensen productiever worden, bijvoorbeeld door scholing of het opdoen van werkervaring met behulp van een tijdelijke loonkostensubsidie. In de figuur wordt dit geïllustreerd met het verschuiven van de doorgetrokken lijn naar de stippellijn. Voor een deel van deze mensen zal de productiviteit zodanig stijgen dat ze op eigen kracht een baan kunnen vinden (de doorgetrokken lijn ligt onder het WML, de stippellijn ligt erboven).

Op basis van deze figuur kunnen vier groepen (langdurig) werklozen worden onderscheiden, die ieder hun eigen vorm van ondersteuning nodig hebben. Groep I bestaat uit mensen met een negatieve productiviteit. Voor deze groep zijn de kosten van begeleiding hoger dan hun productiviteit. De vraag kan worden gesteld of arbeidsparticipatie voor deze groep voor de hand ligt, of dat de dagopvang van de AWBZ meer voor de hand ligt. Daar maken mensen bijvoorbeeld eenvoudige producten of werken in de eigen groentetuin. Maatschappelijke participatie staat dan voorop.

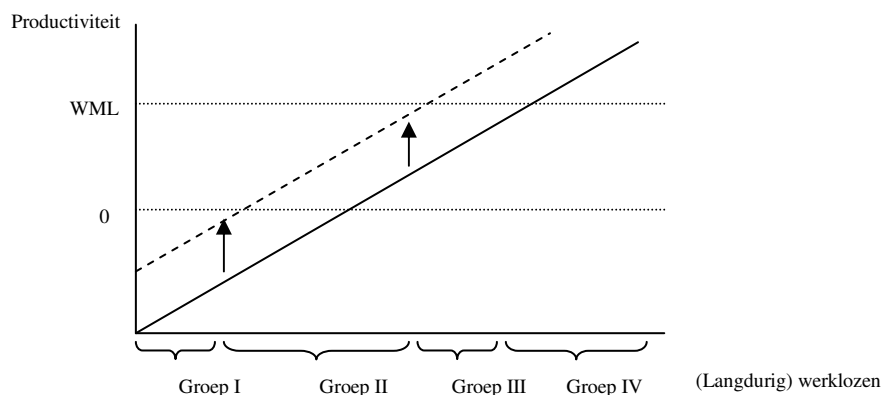
Groep II bestaat uit mensen met een positieve verdien capaciteit, die echter lager is dan het WML. Ook na ondersteuning is de verdien capaciteit lager dan het WML. Het bestaan van het WML zorgt ervoor dat er geen reguliere banen zijn waarop deze mensen aan de slag kunnen. Werkgevers kunnen immers niet minder betalen dan het WML. Deze mensen kunnen alleen met permanente ondersteuning aan de slag. Een werkgever moet

structureel worden gecompenseerd voor de lagere productiviteit van zo'n werknemer.

Groep III bestaat uit mensen die zonder ondersteuning een verdien capaciteit hebben die lager is dan het WML. Door het volgen van een opleiding of door het opdoen van werkervaring kunnen zij hun verdien capaciteit verhogen tot het WML of hoger. Deze groep heeft geen permanente ondersteuning nodig, maar een tijdelijke stimulans waarmee de verdien capaciteit kan worden verhoogd.

Groep IV bestaat uit mensen die op eigen kracht in staat zijn om het WML te verdienen. Toch kan het voorkomen dat het deze mensen niet lukt om een baan te vinden. Een werkgever kan bijvoorbeeld de kenmerken van de werkzoekende als een signaal zien voor een lage productiviteit. Langdurige werkloosheid is zo'n signaal. Een werkgever neemt liever iemand die net werkloos is in dienst dan een langdurig werkloze. Terwijl de langdurig werkloze even geschikt kan zijn. Werkzoekenden uit groep IV kunnen ook vanwege een gebrek aan motivatie of een gebrek aan zoekactiviteiten langdurig werkloos zijn. Investerings in een goede loonwaardebepaling kunnen helpen om de verschillende groepen van elkaar te onderscheiden.

Figuur 2 Tijdelijke versus permanente ondersteuning



5 Veel instrumenten ter activering langdurig werklozen

Er zijn verschillende instrumenten die worden ingezet om de vier groepen uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar een baan. In deze sectie bespreek ik welke instrumenten ingezet zouden kunnen worden. Ik ga achter-

eenvolgens in op instrumenten gericht op het verhogen van de verdien-capaciteit van een werklozen (zoals trainings- en scholingsinstrumenten), instrumenten gericht op het verhogen van de arbeidsvraag (zoals loonkosten-subsidies), directe werkgelegenheidscreatie, zoals de voormalige Melkertbanen en de sociale werkvoorziening en het verbeteren van de match op de arbeidsmarkt (door bemiddeling en sancties).

Instrumenten ter verhoging verdien-capaciteit

Trainings- en scholingsinstrumenten worden het meest gebruikt in het Europese actief arbeidsmarktbeleid (Kluve 2005). Het doel van deze instrumenten is om door het verhogen van de verdien-capaciteit van de langdurig werkloze de kans dat de werkloze een baan vindt te verhogen. De effectiviteit van dergelijke trainingsprogramma's blijkt keer op keer laag te zijn: van iedere 100 mensen die een re-integratietraject volgen, vindt slechts een handvol een baan dankzij dit traject (zie bijvoorbeeld Groot et al. 2008 voor Nederland; Richardson en van den Berg 2001 voor Zweden; Weber en Hofer 2004 voor Oostenrijk; Lechner, Miquel en Wunsch 2004 voor Duitsland en Gerfin en Lechner 2002 voor Zwitserland). Jespersen, Munch en Skipper (2008) laten zien dat op de korte termijn het effect van een re-integratietraject negatief is. Pas na ca. anderhalf jaar vinden zij een positief effect. Zij verklaren dit met het lock-in effect: werkzoekenden verlagen hun zoekactiviteiten naar een nieuwe baan op het moment dat zij een trainingsprogramma volgen. De kans om een baan te vinden neemt daardoor (tijdelijk) af.

Het lock-in effect heeft een sterker drukkend effect op de baanvindkansen voor werkzoekenden met een hoge a priori baanvindkans. De effectiviteit van re-integratietrajecten blijkt dan ook lager te zijn in een hoogconjunctuur dan in een laagconjunctuur, bij mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt dan bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en bij ouderen dan bij jongeren (Groot et al. 2006). Ook de duur van het traject is van invloed op de omvang van het lock-in effect. Bij kortduurende trajecten, zoals bemiddeling, is het lock-in effect kleiner. Deze trajecten zijn vaak effectiever dan langer durende trajecten. Bij de inzet van arbeidsmarktinstrumenten is het dus belangrijk om rekening te houden met dit lock-in effect en terughoudend te zijn met de inzet van instrumenten voor mensen met een a priori relatief hoge baanvindkans, zoals jongeren.

De lage effectiviteit van trainingsprogramma's wordt veroorzaakt door dat trajecten worden ingezet voor verkeerde groepen, voor wie het risico op lock-in aanwezig is. Als we kijken naar de groepen uit Figuur 2, geldt dat het niet effectief is om trainingsprogramma's in te zetten voor de mensen uit groep IV. Zij hadden zonder dit traject ook een baan kunnen vin-

den. Zij zijn immers voldoende productief. Trajecten die zijn ingezet voor mensen uit groep I of II zijn bijna per definitie niet succesvol. Deze mensen zijn immers niet in staat om op eigen kracht het WML te verdienen. Trainingsprogramma's zijn dan ook alleen geschikt voor mensen uit groep III.

Instrumenten gericht ter stimulering van de arbeidsvraag

Deze tweede groep instrumenten grijpt aan bij de werkgever. Deze instrumenten stimuleren de vraag naar langdurig werklozen door werkgevers te compenseren voor een lagere (gepercipieerde) productiviteit of hogere (gepercipieerde) risico's. Nederland kent verschillende van deze instrumenten:

- **Premiekorting:** met de regeling premievrijstelling oudere werknemers krijgt een werkgever die een 50-plusser in dienst neemt en een 55-plusser in dienst heeft een korting op socialezekerheidspremies. In 2008 was hier € 1,2 mld meegemoed. Omdat deze regeling geldt voor iedereen die ouder is dan 55 jaar, is deze erg ongericht. De regeling wordt dan ook omgevormd tot een regeling waarin alleen een korting wordt verkregen bij het in dienst nemen van de werknemer (en het in dienst hebben van een 62-plusser). Er bestaat ook een premiekortingsregeling voor arbeidsgehandicapten.
- **Tijdelijke subsidies:** voor herbeoordeelde arbeidsongeschikten zijn brugbanen geïntroduceerd. Werkgevers die een herbeoordeelde arbeidsongeschikte in dienst nemen kunnen een subsidie ontvangen van maximaal 50% WML gedurende maximaal 1 jaar. Met het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie krijgt het UWV de mogelijkheid om soortgelijke loonkostensubsidies in te zetten voor langdurig WW'ers van 50 jaar of jonger. Gemeenten kunnen loonkostensubsidies inzetten voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden. De precieze voorwaarden verschillen tussen gemeenten. Kenmerkend is echter dat de subsidies kortdurend zijn, soms een afbouwtraject kennen en vaak maatwerk zijn (Bakker et al. 2008).
- **Werken met behoud van uitkering:** WW'ers en arbeidsongeschikten kunnen gedurende maximaal 3 maanden werken met behoud van uitkering. Dat wordt een proefplaatsing genoemd. Bijstandsgerechtigden kunnen via een participatieplaats maximaal 2 jaar werken met behoud van uitkering.
- **Loondispensatie:** dit kunnen werkgevers alleen inzetten voor jonggehandicapten. Een werkgever krijgt dan toestemming om de werknemer minder te betalen dan het WML (gedurende ½ tot 5 jaar). Het loon van de werknemer wordt via zijn uitkering aangevuld.

- No risk polis: Werkgevers die een arbeidsgehandicapte in dienst nemen, kunnen gebruik maken van de no-risk polis. Dat betekent zij niet langer het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico lopen. Het kabinet is voornemens om voor werkgevers die een oudere in dienst nemen een soortgelijk instrument in te zetten. Een no-risk polis compenseert een werkgever voor een hoger (gepercipieerd) risico.
- Jobcoach: begeleiding van een werknemer door een jobcoach, waardoor de werkgever minder tijd kwijt is aan het begeleiden van zijn werknemer. In 2007 zijn iets meer dan 12.000 jobcoaches ingezet voor arbeidsgehandicapten (UWV 2007a).
- Subsidieregeling werkplekaanpassing en andere voorzieningen: deze regeling compenseert werkgevers voor kosten die zij maken om een werkplek aan te passen voor mensen met een handicap (bv. door een doventelefoon, brailletoetsenbord, etc. aan te schaffen).

De toegevoegde waarde van instrumenten gericht op het stimuleren van de arbeidsvraag is groter dan de toegevoegde waarde van trainings- en scholingsinstrumenten (Kluve 2005; Bolvig et al. 2003). De precieze vormgeving van het instrument is bepalend voor het succes. Van Ours (2002) laat zien dat loonkostensubsidies het beste van korte duur kunnen zijn. Hij gebruikt daarvoor een natuurlijk experiment in Slowakije, waarbij de duur van een loonkostensubsidie werd verlengd van 6 maanden naar 9 maanden. Met deze verlenging nam het positieve effect van de loonkostensubsidie af. Van Ours verklaart dit met het lock-in effect: hoe langer de loonkostensubsidie duurt, des te langer mensen ‘gevangen blijven’ in de gesubsidieerde baan en des te later zij een reguliere baan vinden. De Graaf-Zijl et al. (2006) laten zien dat de omvang van de subsidie substantieel moet zijn. Zij stelden werkgevers de vraag of zij een hypothetische nieuwe werknemer aan zouden nemen als zij een vacature zouden hebben. De werknemers verschilden naar leeftijd, geslacht, etniciteit, opleidingsniveau en werker-
varing. Voor een deel van de werknemers kon de werkgever aanspraak maken op een loonkostensubsidie. Een geringe loonkostensubsidie (10% van het loon) leidde tot een 3%-punt lagere kans om aangenomen te worden. Werkgevers zien het ontvangen van een loonkostensubsidie als een signaal van lage productiviteit. Een meer substantiële loonkostensubsidie (50% van het loon) leidde tot een toename van de kans om aangenomen te worden met eveneens 3%. Bij de vormgeving van dergelijke instrumenten moet ook rekening worden gehouden met administratieve lasten. Hoge (gepercipieerde) administratieve lasten kunnen voor werkgevers een belemmering zijn om hier gebruik van te maken.

Net als bij instrumenten gericht op het verhogen van de verdiencapaciteit geldt dat niet alle groepen in gelijke mate baat hebben bij deze instrumenten. Tijdelijke loonkostensubsidies en no-risk polissen kunnen werkgevers over de streep trekken om een langdurig werkloze in dienst te nemen en kunnen zo een tegenwicht bieden aan (statistische) discriminatie. Als we kijken naar de groepen uit Figuur 2, is het zo dat mensen uit groep IV om deze reden baat hebben bij deze instrumenten. Het positieve effect moet echter opwegen tegen het negatieve effect van dead weight loss en het lock-in effect. Daarom is het belangrijk dat de ondersteuning tijdelijk is. Omdat werklozen werkervaring opdoen, kan de verdiencapaciteit van mensen uit groep III door de inzet van loonkostensubsidies of het werken met behoud van uitkering verhoogd worden en zijn deze instrumenten, mits tijdelijk ingezet, dus ook geschikt voor mensen uit groep III. Voor groep II leiden deze instrumenten tot een dusdanige verlaging van de loonkosten, dat het voor een werkgever lucratief kan worden om mensen uit groep II in dienst te nemen. Voor deze groep moet de loonkostensubsidie wel permanent zijn.

Directe werkgelegenheidscreatie

Een derde groep instrumenten is directe werkgelegenheidscreatie, vaak in de publieke sector. In Nederland zijn de Melkertbanen daar een voorbeeld van. Deze banen hadden tot doel om enerzijds de baanvindkans van de werkzoekenden te verhogen en anderzijds de publieke dienstverlening te verbeteren. In het eerste slaagden deze banen overigens niet: de doorstroom vanuit de Melkertbanen naar een reguliere baan was laag. Ook met de Wet sociale werkvoorziening worden additionele banen gecreëerd. Ongeveer 100.000 mensen werken momenteel via een WSW-plaats. De WSW kent een budgettair beslag van ca. € 2,4 mld. Er is overigens ook nauwelijks doorstroom vanuit de WSW naar werk bij een reguliere werkgever.

Directe werkgelegenheidscreatie verhoogt de kans op het vinden van een baan niet voor iedereen. Integendeel, de meeste studies vinden dat directe werkgelegenheidscreatie leidt tot een lagere baanvindkans in regulier werk (Jacobi en Kluge 2006 voor Duitsland; Gravesen 2004 voor Denemarken; Frederiksson en Johansson 2003 voor Zweden). Directe werkgelegenheidscreatie is daarmee niet geschikt om mensen uit groepen III en IV naar een baan te begeleiden. Zij hebben immers een grotere kans om een reguliere baan te vinden als zij niet meedoen aan het programma. Directe werkgelegenheidscreatie kan wel nuttig zijn voor mensen in groep II. Het doel van het programma verandert dan. Niet langer staat het vinden van een reguliere baan voorop, maar het benutten van de verdiencapaciteit

en het verbeteren van de publieke dienstverlening. Wel moet worden opgepast voor verdringing. Ook voor mensen uit groep I kan worden overwogen om een werkplaats voor hen te creëren. Voor deze groep is het doel dan het activeren en het bij de maatschappij betrokken houden van deze mensen.

Instrumenten gericht op een betere match

Een vierde groep instrumenten zijn instrumenten die gericht zijn op het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod. Voorbeelden zijn ‘wortels’, zoals hulp bij het zoeken naar een baan en sollicitatietraining. Ook ‘stokken’, zoals het goed monitoren van het zoekgedrag van uitkeringsgerechtigden en het sanctioneren als zij zich onvoldoende inspinnen, vallen onder deze categorie.

Er zijn verschillende studies gedaan naar de effectiviteit van deze instrumenten. Gorter en Kalb (1996) en van den Berg en van der Klaauw (2006) vonden geen significant effect van bemiddeling en monitoring voor Nederland. Dolton en O’Neill (2002) vonden een significant positief effect van dergelijke programma’s in het VK (alleen voor mannen). Abbring et al. (2005) en van den Berg et al. (2004) laten zien dat het krijgen van een financiële sanctie tot een substantiële verbetering van de baanvindkans leidt: de stok werkt beter dan de wortel. Instrumenten gericht op een betere match zijn alleen geschikt voor werkzoekenden in groep IV. Werkzoekenden in de groepen I t/m III hebben immers een onvoldoende hoge productiviteit om op eigen kracht een baan te vinden. Het opleggen van een sanctie of het beter monitoren van de zoekactiviteiten heeft voor deze werklozen geen zin.

Samenvattend

Er zijn verschillende typen instrumenten gericht op het verhogen van de baanvindkans van langdurig werklozen. Tabel 2 laat zien dat het bij de beslissing welk instrument in te zetten belangrijk is te kijken naar iemands potentiële verdien capaciteit. Het verhogen van de productiviteit door middel van training of scholing is vooral nuttig voor werklozen in groep III. Zij zouden daarna op eigen kracht een baan moeten kunnen vinden. Permanente stimulering van de arbeidsvraag door middel van loonkostensubsidies of creatie van directe werkgelegenheid kan nuttig zijn voor mensen die niet in staat zijn om op eigen kracht het WML te verdienen. Het doel verandert dan wel in het verbeteren van de publieke dienstverlening en sociale activering. Op deze manier kan de verdien capaciteit van mensen uit groep II worden benut, ook al is deze lager dan het WML en kunnen men-

sen uit groep I betrokken blijven bij de maatschappij. Tijdelijke stimulering van de arbeidsvraag kan mensen uit groep III of IV helpen om een baan te vinden. De inzet van bemiddeling en sancties kan leiden tot een snellere of betere match. Dit helpt alleen voor werkzoekenden die in staat zijn om op eigen kracht tenminste het WML te verdienen en is dus alleen geschikt voor mensen uit groep IV.

Tabel 2 Welk instrument voor welke werkloze

	Groep I	Groep II	Groep III	Groep IV
Verhogen productiviteit			x	
Permanent stimuleren vraag		x		
Tijdelijk stimuleren vraag			x	x
Directe werkgelegenheid	x	x		
Snellere en betere match				x

Bij de vraag of überhaupt een instrument moet worden ingezet voor een werkloze, moet een afweging gemaakt worden tussen de kosten en de baten van de inzet van dit instrument. Voor mensen uit groep I geldt dat een kosten-baten afweging in termen van productie per definitie negatief uitvalt. Voor deze groep zijn de kosten gepaard gaande met begeleiding en ondersteuning immers hoger dan hun productiviteit. Of voor deze groep een instrument moet worden ingezet, hangt af van de waarde die de maatschappij hecht aan (maatschappelijke) participatie van deze mensen.

6 Conclusie en lessen ter verbetering beleid

De arbeidsmarktkansen van langdurig werklozen nemen snel af met het verstrijken van de werkloosheidsduur. Dit komt deels doordat de meest kansrijke werklozen snel een baan vinden, waardoor minder kansrijke werklozen overblijven (selectie). Het verouderen van kennis en vaardigheden en het stigma waarmee langdurige werkloosheid gepaard gaat, hebben echter ook een zichzelf versterkend effect (duurafhankelijkheid). Om langdurig werklozen te begeleiden naar een baan is er een scala aan arbeidsmarktinstrumenten beschikbaar. Het huidige kabinet heeft daar met loonkostensubsidies voor de UWV-populatie, participatieplaatsen, brugbanen, een premiekortingsregeling voor oudere werklozen en een no-risk polis voor ouderen nog een aantal instrumenten aan toegevoegd. De effecten van de arbeidsmarktinstrumenten zijn echter doorgaans bescheiden; de kans dat een werkzoekende een baan vindt wordt slechts met enkele procent-

punten verhoogd. Desalniettemin zijn er mogelijkheden om de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid verder te verhogen.

Les 1: re-integratie begint met een goede loonwaardebepaling

In dit artikel heb ik betoogd dat de loonwaarde van een individu een bepalende factor is bij het succes van de inzet van het re-integratieinstrumentarium. Werklozen die in staat zijn om op eigen kracht meer te verdienen dan het WML hebben baat bij andere instrumenten dan werklozen die niet in staat zijn om het WML te verdienen. Er zijn verschillende organisaties die casemanagers helpen om de loonwaarde van werklozen vast te stellen. Zij kijken, vaak op een werkplek, over welke competenties een werkloze beschikt en welke vaardigheden vereist zijn voor het goed uitvoeren van een functie. Zij vergelijken vervolgens de verwachte productiviteit van de werkloze met de productiviteit van een 'reguliere' werknemer, om zo te bepalen wat de loonwaarde van de werkloze is. Deze loonwaardebepaling zou vervolgens het uitgangspunt moeten zijn bij de keuze voor het type re-integratieinstrument.

Les 2: aandacht voor mensen met een verdien capaciteit beneden het WML

De meeste arbeidsmarktinstrumenten zijn gericht op het vinden van een reguliere baan. In Nederlandse effectiviteitsanalyses wordt doorgaans het effect van een interventie op de baanvindkans in beeld gebracht. Ook de prikkels in de WWB zijn gericht op uitstroom naar werk. Er zijn echter ook mensen voor wie – ook met allerlei ondersteuning – een reguliere baan niet is weggelegd. In dit artikel zijn dat groepen I en II. Momenteel is de WSW het instrument waarvan zij gebruik moeten maken. De WSW is echter een inefficiënte manier om een groot deel van deze doelgroep te bereiken (Commissie de Vries 2008). Het arbeidsmarktinstrumentarium moet meer rekening houden met de arbeidsmarktkansen van mensen die structureel minder productief zijn dan het WML. Nu zijn zij veroordeeld tot levenslange passiviteit en uitkeringsafhankelijkheid of tot de WSW. Investeren in een goede loonwaardebepaling (zie de vorige les) kunnen helpen om deze doelgroep te onderscheiden van de mensen voor wie het reguliere arbeidsmarktinstrumentarium wel een goede manier is om hen aan een baan te helpen en om de aanbevelingen van de commissie de Vries op te volgen.

Les 3: maatwerk is vereist

Maatwerk is essentieel. Instrumenten moeten, vanwege het lock-in effect, niet worden ingezet voor mensen met a priori relatief hoge arbeidsmarkt-kansen. Wees dus terughoudend met de inzet voor jongeren, hoger opgeleiden en in een hoogconjunctuur. Het kabinet bepleit in het plan van aanpak re-integratie dan ook een selectievere inzet van re-integratieinstrumenten. Maatwerk is ook vereist om te voorkomen dat een instrument wordt ingezet voor mensen die het niet nodig blijken te hebben. Hier speelt een wankel evenwicht tussen duurzaamheid en selectiviteit. Vanwege de duurzaamheid, zou een snelle inzet van een arbeidsmarktinstrument geprefereerd worden. Een snelle inzet vergroot echter de kans dat het instrument wordt ingezet bij mensen die het niet nodig blijken te hebben. Het is voor de CWI-casemanager immers heel lastig op voorhand in te schatten wat de te verwachten werkloosheidsduur is van een werkzoekende. Een goede loonwaardebepaling kan hierbij behulpzaam zijn. Groot et al. (2008) laten zien dat voor bijstandsgerechtigden een snelle inzet gewenst is, maar dat bij WW'ers beter even kan worden gewacht met de inzet van het arbeidsmarktinstrumentarium.

Les 4: stok beter dan wortel

Studies naar de effectiviteit van re-integratie laten herhaaldelijk zien dat de stok beter werkt dan de wortel (zie bijvoorbeeld Rosholm en Svarer 2004; Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours 2004). Op het moment dat de uitkering minder aantrekkelijk wordt – bijvoorbeeld doordat de uitkering wordt verlaagd of doordat er tegenprestaties van mensen worden verlangd – vinden mensen sneller een baan. Dit werd onlangs geïllustreerd in een studie van het UWV (Van der Heul 2006). Hij laat zien dat de kans dat een WW'er een baan vindt met 26%-punt toeneemt op het moment dat deze een brief thuis gestuurd krijgt waarin een re-integratietraject wordt aangekondigd. Het re-integratietraject zelf verkleint de kans om een baan te vinden met circa 25%-punt. Per saldo resulteert een toename in de kans om een baan te vinden van 1%-punt. Het kabinet zet dan ook terecht in op het intensiveren van het sanctiebeleid. Daarbij geldt wel dat maatwerk vereist is. Het opleggen van een sanctie of het beter monitoren van de zoekactiviteiten heeft geen zin voor werklozen met een verdiencapaciteit lager dan het WML.

Les 5: tijdelijke loonkostensubsidies in private sector

Bij de vormgeving van (tijdelijke) loonkostensubsidies die uitstroom naar een reguliere baan tot doel hebben (dus voor groep III en IV) is het belangrijk dat de subsidies worden ingezet in de private sector. Verschillende internationale onderzoeken laten zien dat subsidies in de publieke sector niet bijdragen aan het verhogen van de baanvindkans van een individu. Integendeel, subsidies in de publieke sector verlagen de kans om een reguliere baan te vinden (Kluve 2005). Loonkostensubsidies in de private sector hebben daarentegen een bescheiden positief effect op de kans dat een werkloze een reguliere baan vindt. Met de wet Stimulering arbeidsparticipatie krijgt het UWV ook de mogelijkheid om voor maximaal 1 jaar een loonkostensubsidie in te zetten. Het UWV zou bij de inzet van dit instrument kritisch moeten kijken naar de duur van het instrument, daarbij in het achterhoofd houdend dat in Slowakije subsidies van een half jaar tot betere resultaten leidden dan subsidies van 9 maanden.

Les 6: voorkomen beter dan genezen

Om langdurige werkloosheid te voorkomen, is het belangrijk om snel een baan te vinden. De kans om een baan te vinden neemt immers sterk af met het verstrijken van de werkloosheidsduur, zo bleek uit Figuur 1. Mensen moeten op het moment dat zij werkloos worden over voldoende capaciteiten beschikken om snel een andere baan te vinden. Dit betekent dat zij gedurende hun werkzame leven hun employability op peil moeten houden (zie ook Scheele et al. 2009). Momenteel hebben zowel de werkgever als de werknemer nog onvoldoende belang om te investeren in inzetbaarheid. Voor met name de oudere werknemer geldt dat de werkloosheidsuitkering een aantrekkelijk alternatief is voor vervroegde uittreding. Door cumulatie van ontslagvergoeding, WW en IOAW is dit eigenlijk 'an offer you cannot refuse', net zoals de voormalige VUT-regeling. Ook voor de werkgever is er geen sterke prikkel om te investeren in de employability van zijn werknemers. Werkgevers die niet in de employability van hun werknemers investeren, kunnen de kosten van langdurige werkloosheid afwentelen op de collectief gefinancierde WW en bijstand. Werknemers en werkgevers moeten dan ook meer investeren in brede inzetbaarheid. Voorkomen is immers beter dan genezen.

Auteur

De auteur is verbonden aan de directie Algemene Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken. Email: i.groot@minez.nl. Het

artikel is op persoonlijke titel geschreven en vertegenwoordigt op geen enkele wijze de visie van het ministerie. De auteur dankt Michiel Stal, Sjef Ederveen, Frans Suijker en twee anonieme referenten voor nuttige opmerkingen.

Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours, 2005, The effect of unemployment Insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, *Economic Journal*, vol. 115(505): 602-30.
- Bakker, R.C., D.R. Kemper en D.H. Grijpstra, 2008, Loonkostensubsidie & werken met behoud van uitkering. Quick-scan naar de toepassing van deze re-integratieinstrumenten door gemeenten. Leiden: Research voor Beleid.
- Berg, G.J. van den en B. van der Klaauw, 2006, Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review*, vol. 47(3): 895-936.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 2004, Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics*, vol. 22(1): 211-241.
- Bolvig, I., P. Jensen en M. Rosholm, 2003, The employment effects of active policy, IZA Discussion paper 736, Bonn: IZA.
- Commissie arbeidsparticipatie, 2008, Naar een toekomst die werkt. Rotterdam.
- Commissie fundamentele herbezinning WSW (Commissie de Vries), 2008, Werken naar vermogen, 's Gravenzande.
- Dolton, P. en D. O'Neill, 2002, The Long-run effects of unemployment monitoring and work search programs, *The Journal of Labour Economics*, vol. 20(2): 381-403.
- Frederiksson, P. en P. Johansson, 2003, Employment, mobility and active labor market programs, IFAU WP 2003-3, Uppsala: IFAU.
- Gerfin, M. en M. Lechner, 2002, A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, *Economic Journal*, vol. 112(482): 854-93.
- Gorter, C. en G.R.J. Kalb, 1996, Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model, *Journal of Human Resources*, vol. 31(3): 590-610.
- Graaf-Zijl, M. de, P. Berkhout, P. Hop en D. de Graaf, 2006, De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief. De rol van percepties bij de selectie van laag opgeleide sollicitanten, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Gravesen, B., 2004, Employment effects of active labor market programs: Do the programs help welfare benefit recipients to find jobs?, PhD thesis 2004-2, Department of Economics, University of Aarhus

- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Oom en W. Zwinkels, 2008, De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Groot, I., D. Hollanders, J.P. Hop en S. Onderstal, 2006, Werkt de re-integratiemarkt?, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heul, H. van der, 2006, Vaststelling en evaluatie van de effecten van re-integratiemaatregelen voor WW-cliënten, Kennismemo 2006/11, Amsterdam: UWV.
- Jackman en Layard, 1990, Does long-term unemployment reduce a person's chance of a job? A Time series test, *Economica*, vol. 58(229): 93-106.
- Jacobi, L. en J. Kluge, 2006, Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany. IZA DP 2100. Bonn: IZA.
- Jespersen, S.T., J.R. Munch en L. Skipper, 2008, Cost and benefit of Danish active labour market programs, *Labour Economics*, vol. 15(5): 859-84.
- Kluge, J., 2005, Study on the effectiveness of ALMPs. Research project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Essen: RWI.
- Lechner, M., R. Miquel en C. Wunsch, 2004, Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany, IZA DP 1443. Bonn: IZA.
- Lenz, R. en T. Tranaes, 2004, Job search and savings: wealth effects and duration dependence, EPRU working paper series 01-10, Kopenhagen: EPRU.
- Nekkers, G. C, van Trier en E. Vogels, 2008, Versterking van de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden, *TPEdigitaal*, vol.2(1): 1-22.
- Ours, J. van, 2002, The locking-in effect of subsidized jobs, Tilburg: OSA.
- Richardson, K. en G.J. van den Berg, 2001, The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8(2): 175-213.
- Rosholm, M. en M. Svarer, 2004, Estimating the Threat Effect of Active Labor Market Programs, Working Paper 2004-06. Aarhus: Universiteit van Aarhus.
- Scheele, D., R. van Gaalen en J. van Rooijen, 2009, Werk en inkomsten na massaontslag. Den Haag: WRR/CBS.
- UWV, 2007a, *Kwartaalverkenningen 2007-II*, Amsterdam: UWV.
- UWV, 2007b, *Kwantitatieve informatie 4e kwartaal 2007*, Amsterdam: UWV.
- Weber, A. en H. Hofer, 2004, Are job-search programs a promising tool? IZA DP 1075, Bonn: IZA.
- Winter-Ebner, R., 1998, Unknown wage offer distribution and job search duration. *Economic Letters* vol. 60(2): 237-242.