

Arbeidsmarktbeleid: het gouden recept bestaat niet

De Nederlandse arbeidsmarkt kraakt in zijn voegen. Vraag en aanbod blijken elkaar niet te vinden. De overheid investeert fors in reïntegratiemiddelen waarvan de rendementen marginaal zijn, constateert Jouke van Dijk. ‘Gemeenten — en ook het ministerie van szw — denken dat hun beleid veel succesvoller is dan het in werkelijkheid is.’ Voor een efficiënter arbeidsmarktbeleid is coördinatie op regionaal niveau onontbeerlijk.

JOUKE VAN DIJK

De arbeidsmarkt is waarschijnlijk de belangrijkste markt in onze samenleving. Wij allen zijn er voor onze welvaart direct of indirect van afhankelijk. Arbeid doet ertoe - voor individuen, maar ook op macroniveau, als cruciale productiefactor in onze kenniseconomie. Dat er aan de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt doorlopend aandacht wordt besteed is dus logisch. De ervaring leert dat de markt alleen niet in staat is om een optimale afstemming tot stand te brengen.

20 Tot halverwege de jaren negentig leek volledige werkgelegenheid een utopie. De buitengewoon florissante arbeidsmarktontwikkelingen in de periode van 1995 tot 2001 deden de werk-

loosheid fors dalen. Tijdens de laatste recessie liep de werkloosheid weer iets op, maar begin 2008 bereikte het aantal bij het arbeidsbureau ingeschreven werkzoekenden het laagste niveau in dertig jaar en ook het aantal mensen met een bijstandsuitkering is historisch laag. Werkgevers klagen steen en been dat ze geen personeel kunnen krijgen en het aantal openstaande vacatures ligt op recordhoogte.¹ Dat zal alleen maar erger worden als de economie verder aantrekt en de verwachting uitkomt dat door de voortgaande vergrijzing het arbeidsaanbod verder afneemt.²

Dit alles wekt de indruk dat het voor mensen geen probleem moet zijn om aan het werk te komen. Intussen voert de overheid wel degelijk een actief arbeidsmarktbeleid. Uit de recente Beleidsdoorlichting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) blijkt dat er in de periode 2000-2007 gemiddeld maar liefst 2,5 miljard euro werd uitgetrokken voor reïntegratiemiddelen (exclusief uitvoeringskosten).³ Hoewel er met grote regelmaat studies verschij-

Over de auteur Jouke van Dijk is hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse bij het ‘Urban and Regional Studies Institute’ (URSI) van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Verder is hij onder andere lid van het NICIS College voor Stedelijke Innovatie.

Noten zie pagina 29

nen waaruit blijkt dat het effect van dergelijk beleid gering is en er in de Tweede Kamer steeds meer kritische vragen worden gesteld over het arbeidsmarktbeleid, is van een koerswijziging tot op heden geen sprake. Veel uitvoerders zijn van mening dat hun beleid wel degelijk werkt.

Het doel van dit artikel is om systematisch na te gaan of het nog nodig is om een arbeidsmarktbeleid⁴ te voeren, en zo ja, of er effectieve en efficiënte beleidsmaatregelen bestaan om gestelde doelen te bereiken. Daarbij wordt ook ingegaan op de organisatie van het arbeidsmarktbeleid. Welke partijen moeten erbij worden betrokken, op welk schaalniveau? Hoe zit het met het delen van de verantwoordelijkheid in de keten? Wie is c.q. voelt zich probleemeigenaar en gaat dat vergezeld van de juiste bevoegdheden en prikkels?

HET ARBEIDSMARKTPROBLEEM

Dat de aantallen werklozen en bijstandsgerechtigden historisch laag zijn, betekent niet dat iedereen die graag wil werken of die volgens onze maatschappelijke normen zou moeten werken, ook aan het werk is – zelfs bij lange na niet. Uit tabel 1 blijkt dat er nog bijna een half miljoen mensen staat ingeschreven bij een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en dat 1,3 miljoen mensen een werkgerelateerde uitkering ontvangen. Daarnaast is er nog ongeveer een half miljoen mensen die geen uitkering hebben, maar die wel bereid zijn een baan te vervullen (de zogeheten NUG'ers: niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden). In kwantitatief opzicht volstaat het aanbod aan arbeidskrachten dus.

Bij nadere bestudering blijkt echter dat een groot aantal van deze mensen niet onmiddellijk en misschien wel helemaal nooit meer in een reguliere baan zal kunnen functioneren. Het meest problematisch zijn een te lage opleiding en een gebrek aan recente werkervaring, maar ook leeftijd speelt een rol: werkgevers zijn aarzelend bij het aannemen van ouderen. Van de arbeidsongeschikten kán een fors deel waarschijnlijk helemaal niet werken. Circa

twintig procent van de mensen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen blijkt wel al werk te hebben, al is dat vaak in deeltijd. De groep werkzoekenden zonder uitkering bestaat voor het grootste deel uit vrouwen van wie een deel alleen een baan wil die voldoet aan specifieke eisen met betrekking tot bijvoorbeeld de werktijden.

Een tweede manier om extra arbeidsaanbod te creëren schuilt in het opschroeven van het totale aantal gewerkte uren. Er is geen land ter wereld waarin de gemiddelde werkende zo weinig uren werkt; dat komt doordat in Nederland zowel vrouwen als mannen veel vaker in deeltijd werken dan in andere landen. De kans dat het gemiddelde aantal werkuren flink zal stijgen is niet groot, omdat uit onderzoek blijkt dat het aantal mensen dat meer uren wil werken net zo groot is als het aantal dat minder uren wil werken. Vrouwen met jonge kinderen kiezen ervoor om zorgtaken in het gezin te combineren met een deeltijdbaas. Maar ook vrouwen zonder jonge kinderen blijken vooral in deeltijd te werken.⁵

Op basis van het voorgaande kunnen we concluderen dat er in Nederland nog steeds een arbeidsmarktprobleem bestaat, dat alleen maar groter zal worden als naast de onvermijdelijke vergrijzing ook het economische herstel doorzet. Dat de overheid zich inspant voor een effectief en efficiënt arbeidsmarktbeleid is dus verstandig. De vraag is wat voor beleid er gevoerd moet worden – en door wie.

GEMEENTELIJK PERSPECTIEF

Wat in een situatie met enerzijds een krappe arbeidsmarkt en anderzijds een grote groep werkzoekenden het beste beleid is, hangt eerst en vooral af van de doelstellingen die men formuleert. Te denken valt aan: a. het beter laten functioneren van de arbeidsmarkt zodat vacatures snel en optimaal worden vervuld; b. het bemiddelen van mensen die nu een uitkering hebben naar regulier werk; c. het verminderen van de totale uitkeringslast voor de overheid; d.

mensen die dat willen de kans geven om deel te nemen aan het arbeidsproces.

Welke doelstelling men kiest bepaalt welke beleidsmaatregelen nodig zijn, op welke doelgroepen die zich richten en op welk schaalniveau. Wat dat laatste betreft: arbeidsmarktkansen kunnen van regio tot regio fors verschillen, terwijl binnen een regio sprake kan zijn van grote gemeentegrensoverschrijdende pendelstromen. Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (wwb) op 1 januari 2004 ligt de eerste verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid, inclusief regionale coördinatie daarvan, bij de gemeenten. Als beleid niet succesvol blijkt, heeft dat financiële consequenties voor een gemeente. Laten we daarom het arbeidsmarktbeleid eens bekijken vanuit gemeentelijk perspectief.

Opvallend is de veelheid aan partijen waarvoor een rol is weggelegd. Scholingsmaatregelen kunnen bijdragen aan alle vier de bovengenoemde doelstellingen. Daarom ligt het voor de hand dat naast het gemeentelijke beleidsveld Sociale Zaken ook portefeuillehouders en ambtenaren van Onderwijs bij het arbeidsmarkt-

beleid worden betrokken. Samenwerking met regionale opleidingscentra (ROC's) kan geboden zijn, evenals contacten met organisaties van werkgevers (VNO-NCW, MKB) of individuele bedrijven.

Een streng poortwachtersbeleid kan de uitkeringslast voor de gemeente doen afnemen, maar als dat ertoe leidt dat mensen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt en inactief worden, draagt het niet bij aan de andere drie doelstellingen. Dat geldt ook als jongeren niet in de bijstand terecht komen maar een Wajong-uitkering krijgen. Het creëren van gesubsidieerde of wsw-banen⁶ geeft mensen die nauwelijks kans op een reguliere baan hebben de gelegenheid deel te nemen aan het arbeidsproces, maar voor het probleem van de openstaande vacatures biedt het geen oplossing. Hier lijkt een combinatie van de beleidsvelden Sociale Zaken en Welzijn voor de hand te liggen.

Economische Zaken kan zich inspannen om extra reguliere banen te creëren. Maar zijn die nieuwe functies geschikt voor de bijstandsgerechtigden binnen de gemeentegrenzen? Of moeten zij eerst worden om-

Tabel 1. Het Nederlandse arbeidsmarktprobleem in 2008

Werkzoekenden ingeschreven bij het CWI (januari 2008) 460.000

Daarvan:

is 38% ouder dan 50 jaar

is 4% jonger dan 23 jaar

heeft 56% een vmbo- of lagere opleiding

is 66% langer dan een jaar werkloos

heeft 17% een korte afstand tot de arbeidsmarkt (fase 1)

Vacatures (december 2007) 235.000

Werkloosheidsuitkeringen (ww) 200.000

Bijstandsuitkeringen (wwb; <65 jaar) 275.000

Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (w1a, Wajong, waz) 810.000

Personen met een werkgerelateerde uitkering 1.285.000 +

Werkzoekenden zonder uitkering (NUG-gers) ca. 500.000

Bronnen: CWI (data werkzoekenden) en CBS (overige data)

her- of bijgeschoold in vakkennis en/of sociale vaardigheden? Als dat te weinig oplevert, zal door het EZ-beleid de arbeidsmarkt alleen maar krapper worden, tenzij de gecreëerde posities worden ingenomen door pendelaars van buiten de gemeente. Het risico van dit soort externe effecten kan voor gemeenten reden zijn om af te zien van banencreatie. Men kan ook met werkgevers afspreken dat de vacatures - of een deel daarvan - worden vervuld door mensen die nu nog een bijstandsuitkering ontvangen. Dat heeft als nadeel dat de regionale arbeidsmarkt in zijn functioneren wordt belemmerd; immers, vacatures worden dan niet vervuld door de meest geschikte werknemers in de regio.

Terecht wordt telkens weer de noodzaak van coördinatie van het arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau benadrukt: de grenzen van de arbeidsmarkt vallen immers niet samen met die van gemeenten. In de praktijk verloopt die coördinatie uiterst moeizaam sinds het verdwijnen, eind jaren negentig, van de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorzieningen (RBA). De aanleiding voor de opheffing daarvan was een negatief evaluatierapport van een commissie onder voorzitterschap van oud-minister Cees van Dijk. Begin jaren negentig waren er 28 RBA's opgericht met elk een tripartiet bestuur van overheid plus de sociale partners. De RBA's konden tamelijk zelfstandig beleid maken in de eigen regio. Boven de 28 RBA's hing een tripartiet centraal bestuur (CBA). Naar het oordeel van de evaluatiecommissie was het CBA er niet in geslaagd slagvaardig op te reden in het krachtenveld van het totale arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid van Rijk, gemeenten en sociale partners. Het CBA had geen greep op de RBA's en arbeidsvoorziening droeg nauwelijks bij aan het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt. Ook waren er grote financiële tekorten en was er geen inzicht in de kosten.⁷

Dit was aanleiding om het arbeidsvoorzieningsbeleid opnieuw vorm te geven. In 2002 werd de nieuwe opzet wettelijk vastgelegd in de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Om versnippering te voorkomen werd de

gemeenten opgedragen het initiatief te nemen tot de oprichting van een Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA). Deze platforms hebben tot taak om op regionaal niveau afstemming en coördinatie te realiseren in het beleid van alle betrokken partijen. In 2003 lag er een landelijk dekkend netwerk van zevenentwintig RPA's. Een zelfstandige bestuurlijke bevoegdheid hebben die platforms echter niet, ze fungeren enkel als netwerk- en overlegorgaan. Soms gaat dat goed, maar er zijn ook regio's waar het RPA tot niet veel meer komt dan proberen te bewijzen dat het bestaansrecht heeft. Concrete projecten komen daar nauwelijks van de grond. Aanvankelijk hing er boven de RPA's een landelijk overlegorgaan (LORPA), maar dat is per 1 januari 2008 opgeheven. Halverwege 2007 kwam de VNG met een voorstel om de coördinerende rol in de regio te laten overnemen door circa zestig 'voortrekkersgemeenten'.⁸ Dat plan bevindt zich nog altijd in de opstartfase.

Een ander probleem kan zich voordoen bij het op elkaar afstemmen van de taken in de keten van CWI, UWV⁹ en gemeenten. Het ligt voor de hand dat het CWI zich vooral richt op het koppelen van vacatures aan de best mogelijke kandidaten. Werkgevers zullen daar blij mee zijn, maar lager opgeleide en oudere werzoekenden schieten er weinig mee op: zij lopen het risico langdurig werkloos te blijven doordat ze niet worden bemiddeld. Uiteindelijk belanden ze dan in de bijstand en worden ze een probleem van de gemeente. Eigenlijk is het vreemd dat de gemeenten financieel worden afgerekend op het aantal bijstandsgerechtigden binnen hun grenzen, terwijl het CWI en het UWV in de aanvoerroute geen risico lopen. Het verhaal wordt nog schrijnender als we bedenken dat mensen die eenmaal in de bijstand zitten (of in de WAO, daarvoor geldt hetzelfde) voor het CWI helemaal geen aantrekkelijke doelgroep meer vormen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat steeds meer gemeenten zelf proberen om wvb'ers te bemiddelen naar werk. Met een dergelijke 'vraaggerichte' benadering hoopt men twee vliegen in een klap te slaan: mensen uit de bij-

stand helpen én een oplossing bieden voor het gebrek aan arbeidskrachten waar werkgevers mee kampen. Dat klinkt ideaal en als het gaat om het bemiddelen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt valt er ook veel voor te zeggen, maar feit blijft dat deze aanpak erop neerkomt dat de gemeente een taak van het CWI overneemt. Eenvoudig is het niet: uit de Divosa-monitor 2007 blijkt dat 63% van de gemeenten geen zicht heeft op de uitbreidings- en vervangingsvraag in de gemeente of regio.¹⁰ In de praktijk proberen gemeenten daarom vooral afspraken te maken met een beperkt aantal grotere werkgevers binnen hun gemeente en in een enkel geval met een hele branche. Bij hun inspanningen ondervinden de gemeenten concurrentie van particuliere reïntegratiebureaus die kavels (ja, zo heet dat!) moeilijk bemiddelbaren naar werk proberen te begeleiden, net zoals overigens de CWI's concurrentie ondervinden van uitzend- en detacheringbureaus.

Het ministerie van szw ontwierp onlangs een plan om op regionaal niveau de afstemming tussen CWI, UWV en gemeenten te coördineren in zogenoemde Locaties voor Werk en Inkomen. Maar hoe dat er concreet zou moeten uitzien blijft vooralsnog onduidelijk en ook hoe dit zich verhoudt tot het idee van de VNG inzake zestig voortrekkersgemeenten. Al met al moeten we, helaas, constateren dat er sinds het afschaffen van de RBA's halverwege de jaren negentig nooit weer een goed functionerend orgaan voor het uitvoeren van regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand is gekomen.

24

REÏNTEGRATIEBELEID LEVERT WEINIG OP

De effectiviteit van arbeidsmarktbeleid kan alleen worden vastgesteld als helder is wat de doelstelling is van dat beleid. Vervolgens moet duidelijk worden vastgelegd welk resultaat bereikt moet worden voor een specifieke groep mensen en welke maatregelen zullen worden ingezet om dat resultaat te bereiken. Vaak beginnen hier de problemen al: doelen worden niet geëxpliciteerd, er wordt geen nulmeting

gehouden en de resultaten van het beleid worden niet precies bijgehouden. Soms wordt een maatregel afgerekend op een ander doel dan waarvoor die maatregel eigenlijk werd ingesteld. Zo werden, nu ruim tien jaar geleden, de Melkert-banen en de Banenpool ingesteld voor mensen zonder kansen op de reguliere arbeidsmarkt. Later werd het succes van deze maatregelen beoordeeld aan de hand van cijfers over de doorstroom naar regulier werk. Die was gering – geen wonder, want mensen die tot doorstromen in staat waren hadden nooit in aanmerking mogen komen voor een baan in de Banenpool! Maar de regeling werd wel beëindigd.

Sinds de gemeenten in 2004 verantwoordelijk werden voor de uitvoering van de WWB en zij daarvoor ook financiële prikkels krijgen, is het aantal mensen in de bijstand gedaald naar het laagste niveau in vijftientig jaar. Nu zat het economisch tij in deze periode mee, maar er lijkt ook wel degelijk sprake te zijn van een beleidseffect. Hoe dat effect tot stand komt is niet helemaal duidelijk. Wordt de instroom beperkt via een strengere poortwachtersfunctie in combinatie met de verplichting om deel te nemen aan een Work First-activiteit?¹¹ Of is de uitstroom vergroot? En is dat dan uitstroom naar werk of naar inactiviteit? Welke specifieke maatregelen hebben voor het opgetreden beleidseffect gezorgd? Een beter handhavingsbeleid in combinatie met sancties? Of succesvolle reïntegratieprojecten?

Ook als doelen, doelgroep en maatregelen van arbeidsmarktbeleid scherp worden omschreven, zijn we er nog niet; effectiviteit kan namelijk op verschillende manieren worden gemeten. Een voorbeeld kan dit duidelijk maken.¹² In de szw-begroting voor 2003 werd als doelstelling vastgelegd dat in 2005 het percentage mensen dat na deelname aan een reïntegratietraject geen uitkering meer zou hebben én aan het werk was een kwart hoger moest zijn dan het percentage in 2002. Van de personen die in 2002 deelnamen aan een reïntegratietraject was 26% na twee jaar aan het werk. In 2004 was dit percentage gestegen naar 41%. Daarmee was

de doelstelling binnen een jaar al ruim gehaald. Het persbericht dat het ministerie uitdeed straalt dan ook een en al tevredenheid uit.

Het is de vraag of daar reden toe is. De zo ruim behaalde doelstelling heeft betrekking op de zogeheten bruto-effectiviteit. Die komt erop neer dat van de mensen die een uitkering inruilen voor werk een steeds groter deel dat doet na het volgen van een reïntegratietraject. Interessanter is de vraag of er een directe relatie ligt tussen het volgen van dat traject en het vinden van werk: de netto-effectiviteit. Het persbericht van szw vermeldt dat die netto-effectiviteit lastig is vast te stellen, maar dat er sprake is van een 'klein positief effect'. Dat is nu juist het probleem: er zijn altijd wel een paar projecten die succesvol zijn, maar helaas bestaat er geen enkele aanwijzing dat de netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten sinds 2002 is toegenomen. En dat zou reden tot grote zorg moeten zijn.

Een goede illustratie van het netto-effect van reïntegratie vinden we in de figuren 1 (pagina 26) en 2 (pagina 27) die laten zien wat de uitstroomkansen naar werk zijn voor verschillende groepen uit respectievelijk de wwB en de ww.¹³ Er valt uit af te leiden dat de kans om werk te krijgen als je in de bijstand zit circa 20% is, voor iemand met een ww-uitkering is die kans meer dan 50%. Duidelijk is verder dat ouderen een veel kleinere kans op werk hebben dan jongeren. Maar wat het meest in het oog springt, in beide grafieken, is dat het netto-effect van deelname aan een reïntegratietraject op de kans op werk voor alle betrokkenen zeer gering is. Uit figuur 1 blijkt dat de kans op werk voor mannen in de bijstand door reïntegratie stijgt van 21% naar 24%, voor vrouwen is het effect nog kleiner. Uit figuur 2 blijkt dat het effect van reïntegratietrajecten voor ww'ers nog kleiner is. Voor mannen stijgt de kans op werk van 56% naar 57,5%. Voor vrouwen, jongeren en ouderen daalt de kans op werk zelfs iets, wellicht doordat deelname aan een traject hen belemmert in het zelf actief zoeken naar werk. De alom geprezen en uit de Verenigde Staten overgewaaid Work First aanpak¹⁴ is een goed voorbeeld van een

maatregel die dit soort negatieve effecten zou kunnen hebben.

De effectiviteit van arbeidsmarktbeleid kan ook worden onderzocht aan de hand van andere maatstaven dan de netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten. Als de kosten van een beleidsmaatregel lager uitvallen dan het bedrag dat bespaard wordt op uitkeringen, kan men van een succes spreken. Ook op dit punt vinden we in de eerder genoemde Beleidsdoorlichting geen optimistisch stemmende berichten: meestal blijken de uitgaven voor reïntegratie hoger dan de besparingen op de uitkeringslasten.

Gemeenten worden financieel afgerekend op het aantal bijstandsgerechtigden binnen hun grenzen, terwijl cwi en uww in de aanvoerroute geen risico lopen

Dat deelname aan een reïntegratietraject doorgaans weinig oplevert is geen nieuws; dat is al lang gebleken uit zowel nationaal als internationaal onderzoek.¹⁵ Betekent dit dat we alle trajecten onmiddellijk moeten afschaffen? Die conclusie is wat al te kort door de bocht. Uit de studies die constateren dat het effect gering is, blijkt ook dat sommige beleidsmaatregelen wel degelijk succesvol zijn. Helaas bestaat er geen algemeen recept. Zelfs op het oog vergelijkbare trajecten laten zeer verschillende uitkomsten zien. Kennelijk is het succes van een bepaald traject sterk afhankelijk van de specifieke regionale situatie, de kenmerken van de doelgroep en de manier waarop het project wordt uitgevoerd. Glebbeek¹⁶ wijst er terecht op dat een al te rigide fixatie op de netto-effectiviteit ertoe kan leiden dat maatregelen ten onrechte als helemaal ineffectief worden bestempeld, zonder dat een analyse van de spreiding in de uitkomsten wordt benut om antwoord te geven op de vraag

waarom sommige deelnemers wel en andere niet hebben geprofiteerd van een bepaalde maatregel.

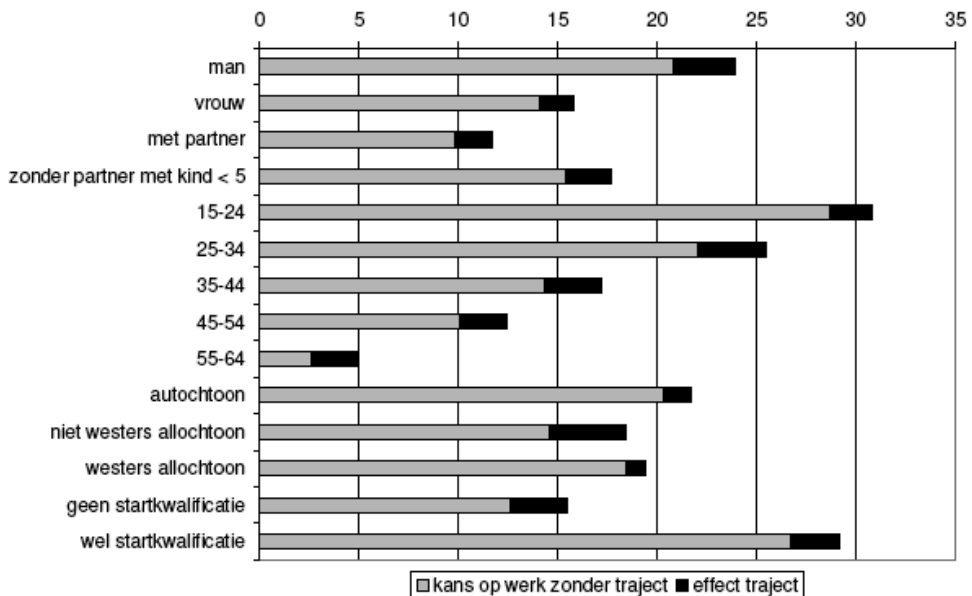
Een nog bredere effectiviteitsmeting, tot slot, kijkt naar het maatschappelijk rendement van reïntegratiebeleid. Dit vergt een ‘maatschappelijke kosten-batenanalyse’ (MKBA) waarbij de totale maatschappelijke kosten worden afgezet tegen de totale maatschappelijke baten. Het is een methode die ook wordt toegepast bij de besluitvorming over grote infrastructurele projecten, om nut en noodzaak te beoordelen. Zo is de aanleg van de Zuiderzeespoorlijn afgeblazen omdat uit de MKBA een lager rendement rolde dan het rendement op een spaarrekening. Met de aanleg van deze spoorlijn zou eenmalig een bedrag gemoeid zijn geweest van 2 à 3 miljard euro. Een bedrag in dezelfde orde van grootte besteedt het ministerie van szw jaarlijks aan reïntegratiemiddelen, maar zonder een goed beeld van de beleidseffecten en zonder MKBA.

In de Beleidsdoorlichting wordt opgemerkt dat zo’n analyse voor arbeidsmarktbeleid niet

kan worden gemaakt, omdat in wetenschappelijke kring nog wordt gediscussieerd over de waardering van vrije tijd en omdat nader onderzoek nodig is naar de effecten van deelname aan een traject op het gedrag van individuen. Voor het waarderen van arbeidsmarktbeleid moeten in de MKBA namelijk ook zaken als mogelijke effecten op de uitgaven voor gezondheidszorg en criminaliteitsbestrijding worden meegenomen.

In de praktijk blijken dergelijke effecten uiterst lastig te meten. Als een mantelzorger zijn of haar uitkering inruilt voor een betaalde baan, daalt de uitkeringslast. Maar als deze stap betekent dat degene die zorg behoeft voortaan professionals moet inschakelen, dan dienen zich nieuwe kosten aan. Een ander voorbeeld: de verplichtingen die jongeren in een Work First-benadering krijgen opgelegd kan hen ertoe brengen om af te zien van een bijstandsuitkering, maar als ze er niet in slagen om een reguliere baan te vinden, kan het zijn dat ze hun toevlucht nemen tot zwart werk of, erger nog, in de criminaliteit belanden. Dergelijke keuzes

Figuur 1. Kans op werk en effect van een reïntegratietraject in het eerste jaar na instroom in de wwB



Bron: SEO, 2008, p. 36 (zie noot 13)

en gedragingen op individueel niveau kunnen de uitkomsten van een MKBA op het gebied van arbeidsmarktbeleid sterk beïnvloeden. Als het huidige reïntegratiebeleid zou worden beoordeeld op maatschappelijk rendement, is de kans groot dat er geen reïntegratietrajecten meer zouden worden uitgevoerd omdat nut en noodzaak niet kunnen worden aangetoond.

KNELPUNTEN

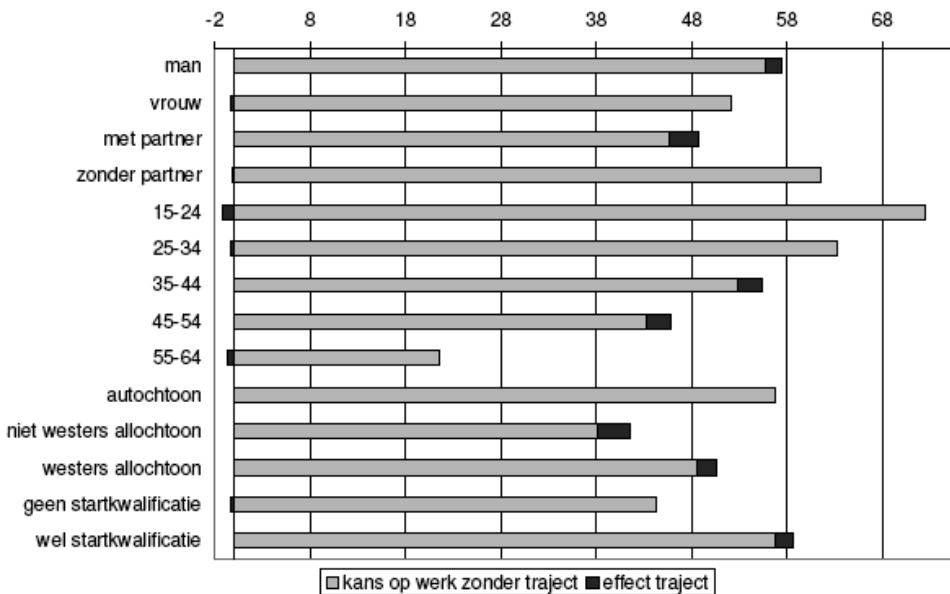
Op dit moment staat er in Nederland een recordaantal vacatures open. Tegelijkertijd zijn er veel mensen, al dan niet met een uitkering, die best willen werken of dat zouden moeten doen. Arbeidsmarktbeleid lijkt dus zinvol. Maar wat voor beleid en voor welke doelgroep? Hoe kan arbeidsmarktbeleid effectief en efficiënt georganiseerd worden? Daar zit een groot probleem, want dat weten we niet precies. De bruto-effectiviteit van reïntegratietrajecten is aanzienlijk, maar het netto-effect is heel klein en in sommige gevallen zelfs negatief. Algemene recepten

ontbreken. Kenmerken van de specifieke regionale situatie, doelgroep en beleidsuitvoering blijken van grote invloed te zijn op de resultaten die worden geboekt.

Sinds 2004 bekleden gemeenten een spil-functie in het arbeidsmarktbeleid. In hun zoektocht naar de juiste beleidsmaatregelen lopen zij tegen allerlei obstakels aan. Om te beginnen vallen de grenzen van een gemeente niet samen met die van de arbeidsmarkt. Doordat er in Nederland geen duidelijke regio's voor arbeidsmarktbeleid zijn gedefinieerd, schiet het zicht op actuele ontwikkelingen en de dynamiek op de arbeidsmarkt tekort. Dat maakt het moeilijk om doelgroepen te selecteren die hulp nodig hebben bij het vinden van een baan en te bepalen in welke beroepen en sectoren hun kansen het grootst zijn.

Problematisch is, in de tweede plaats, dat gemeenten geen goed onderscheid kunnen maken tussen maatregelen die wel en niet werken voor een specifieke doelgroep. Vaak laat de eigen registratie van wat wel en niet werkt te

Figuur 2. Kans op werk en effect van een reïntegratietraject in het eerste jaar na instroom in de ww



Bron: SEO, 2008, p. 62 (zie noot 13)

wensen over. En als die wel op orde is, kijkt men doorgaans alleen naar de bruto-effectiviteit van maatregelen. Het gevolg is dat gemeenten – en ook het ministerie van szw – denken dat hun beleid veel succesvoller is dan het in werkelijkheid is. Gemeenten willen graag van elkaar leren door te zoeken naar ‘best practices’. Als die geselecteerd worden op basis van de bruto-effectiviteit, dan heeft dat weinig zin. Vanwege het gebrek aan kennis en informatie over de werkelijke effectiviteit hebben gemeenten de neiging te veel doelgroepen te bedienen. Een gemeenteraad zal niet snel besluiten dat er niets meer gedaan wordt voor jongeren, ouderen of laagopgeleiden omdat er voor die groepen geen beleidsmaatregelen voorhanden zijn die werken. De legitimiteit van de gevolgde procedures en werkwijzen wordt dan belangrijker dan de effectiviteit. Normatieve uitgangspunten (‘maatwerk’, ‘werk boven inkomen’, ‘persoonlijke begeleiding’) bepalen dan wat de meest geaccepteerde werkwijze is, ongeacht het resultaat.

De noodzaak van arbeidsmarktbeleid staat vast, maar het nut van het huidige beleid is uiterst twijfelachtig

28 Een derde moeilijkheid schuilt in de diversiteit aan partijen die bij het arbeidsmarktbeleid kunnen of moeten worden betrokken. Hun belangen en werkwijzen lopen uiteen. Het resultaat is een weinig effectieve organisatiestructuur zonder regisseur. In concrete gevallen is vaak niet helder wie probleemeigenaar is. Binnen een gemeente hebben naast Sociale Zaken ook de beleidsvelden Economische Zaken, Onderwijs en Welzijn raakvlakken met het arbeidsmarktbeleid. Het risico bestaat dat men langs elkaar heen werkt. Het probleem wordt nog groter als beleidsmaatregelen van verschil-

lende gemeenten op elkaar moeten worden afgestemd binnen een regionale arbeidsmarkt die op zichzelf al niet strak gedefinieerd kan worden. Het Rijk bemoeit zich met het arbeidsmarktbeleid en ook de provincies hebben die neiging. Verder moet afstemming plaatsvinden met de ketenpartners CWI en UWV, iets wat extra gecompliceerd wordt doordat de doelstellingen van deze organisaties en de bijbehorende uitvoeringsmethoden en structuren van (financiële) prikkels niet goed op elkaar aansluiten. Tel bij dit alles de overlegmomenten met onderwijsinstellingen en brancheorganisaties die soms nodig zijn. En dan zijn er nog de contacten met reïntegratiebedrijven en natuurlijk met de werkzoekenden zelf.

Arbeidsmarktbeleid kan het functioneren van de arbeidsmarkt versoepelen en de maatschappelijke en arbeidsparticipatie vergroten. Een harde voorwaarde daarvoor is dat er duidelijke regionale arbeidsmarkten gedefinieerd worden waarvan de dynamiek goed in kaart wordt gebracht, zodat beleidsmaatregelen daarop kunnen worden afgestemd. Doelen en verwachtingen moeten realistisch zijn. Goed monitoren en evalueren op basis van netto-effectiviteit kan ertoe bijdragen dat gemeenten van elkaars ervaringen kunnen leren en dat ze weten welke maatregelen echt werken, zodat er alleen beleid gevoerd wordt als er ook daadwerkelijk positieve effecten kunnen worden verwacht. Voor de gebrekkige afstemming van de belangen van de vele spelers op het terrein van het arbeidsmarktbeleid moet een oplossing worden gezocht. Gemeenten kunnen hier veel aan doen, maar alles wijst erop dat een duidelijker regierol van de nationale overheid cruciaal is. Al meer dan tien jaar lukt het niet om het arbeidsmarktbeleid op de natuurlijke regionale schaal goed te organiseren.

De noodzaak van arbeidsmarktbeleid in de huidige tijd staat vast, maar het nut van het beleid dat momenteel wordt gevoerd is uiterst twijfelachtig: effectiviteit en efficiency schieten tekort. Als van een jaarlijkse uitgave van ruim 2 miljard euro aan reïntegratiemiddelen niet valt

aan te tonen dat die een positief maatschappelijk rendement heeft, is het onverstandig om dat geld op voorhand te blijven te oormerken.

Uitkeringsinstanties en gemeenten kunnen beter zelf afwegen of het zinvol is om voor reïntegratie geld uit te trekken. Het huidige systeem met een op nationale schaal georganiseerd uwv zonder financiële verantwoordelijkheid, in

combinatie met het lokale arbeidsmarktbeleid van gemeenten mét financiële verantwoordelijkheid is aan herziening toe. Om maatregelen goed te laten aansluiten op de situatie op de regionale arbeidsmarkt ligt het voor de hand dat het beleid met meer autonomie op regionaal niveau wordt bepaald. Daar moet dan ook de financiële verantwoordelijkheid liggen.

Noten

- 1 Zie persbericht CBS d.d. 12 februari 2008.
- 2 Zie bijvoorbeeld *cwi Arbeidsmarktprognoses 2007-2012*.
- 3 De Beleidsdoorlichting is een bijlage bij het kabinetsstandpunt reïntegratie dat op 28 januari 2008 door minister Donner en staatssecretaris Aboutaleb naar de Tweede Kamer is gestuurd.
- 4 In dit artikel staat arbeidsmarktbeleid in enge zin centraal: beleid dat erop gericht is om werkzoekenden aan werk te helpen. Het handelt dus niet over beleid om de arbeidsparticipatie in algemene zin te verhogen (een doelstelling van het huidige kabinet). Mede daarom blijven kwesties als hervorming van het ontslagrecht hier buiten beschouwing.
- 5 Zie W. Portegijs en S. Keuzenkamp (red.), *Nederland deeltijdland*, SCP, Den Haag 2008.
- 6 De Wet Sociale Werkvoorziening beoogt mensen met een arbeidshandicap aan passend werk te helpen.
- 7 Zie de artikelen van J. de Koning, 'De resultaten van Arbeidsvoorziening', en D.E. Ernste, 'Arbeidsvoorziening: werkt het tripartiete model?', beide verschenen in: *ESB*, 15 maart 1995 en het complete evaluatierapport *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningwet, 1991-1994*, Vuga Uitgeverij, Den Haag 1995.
- 8 Zie het actieplan *Ruimte voor de regio* dat de VNG op 14 augustus 2007 heeft gepresenteerd.
- 9 Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, belast met premie-inning, verstrekking van ww- en wao-uitkeringen en de beoordeling van uitkeringsaanvragen.
- 10 *Divosa-monitor 2007, Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand*. Divosa, Utrecht.
- 11 De beleidsstrategie Work First is bedoeld om te voorkomen dat iemand met een bijstandsuitkering niet wil of kan werken; 'werkachtige' voorzieningen en employability-voorzieningen (sollicitatieclubs, scholing, nazorg) worden gecombineerd met sancties op de uitkering ('carrots and sticks'). Voor meer informatie, zie E. Sol c.s., *Work first werkt. Op weg naar evidence based-work first*, Divosa, Utrecht 2007.
- 12 Het voorbeeld is ontleend aan de Beleidsdoorlichting die als bijlage bij het kabinetsstandpunt reïntegratie op 28 januari 2008 door minister Donner en staatssecretaris Aboutaleb naar de Tweede Kamer is gestuurd en aan het bijbehorende persbericht.
- 13 Het voorbeeld is ontleend aan het in januari 2008 verschenen onderzoek *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de ww en de wwv* dat door SEO Economisch Onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen. De resultaten zijn gebaseerd op een analyse van degenen die in de periode van 1 januari 1999 tot 31 december 2005 een bijstands- of ww-uitkering hebben gehad.
- 14 Zie noot 10.
- 15 Zie bijvoorbeeld J. de Koning c.s., *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken. Literatuuronderzoek*, SEOR, Rotterdam 2005 (onderzoek in opdracht van uwv en het ministerie van szw); de EU-publicatie *Employment In Europe 2006*, hoofdstuk 3; en de OECD publicatie *Employment Outlook 2006*, hoofdstuk 3.
- 16 Zie A. Glebbeek, 'De onrealistische evaluatie van arbeidsmarktbeleid', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2005, jrg. 21, nr.1.