

# De arbeidsmarkt: van cijfers naar beleid

Jouke van Dijk\*

Cijfers over de arbeidsmarkt zijn niet altijd direct geschikt voor het ontwikkelen van beleid. Prof. Jouke van Dijk schetst hoe men gegevens uit verschillende bronnen op slimme wijze met elkaar kan combineren en politici in staat kan stellen de juiste keuzes te maken. Door de beleidsmaatregelen vervolgens goed te monitoren en kritisch te evalueren, kan men inzicht krijgen in de effectiviteit en efficiency. Het stellen van prioriteiten en het kiezen van doelgroepen blijft overigens een politieke keuze.

## Inleiding

In de jaren '80 en begin jaren '90 werd het streven naar volledige werkgelegenheid afgedaan als utopisch. Het leek alsof wij moesten leren leven met structurele werkloosheid. De buitengewoon florissante arbeidsmarktontwikkelingen in de periode van 1995 tot 2001 kwamen dan ook als een verrassing. Ineens leek het werkloosheidsprobleem opgelost en werd het opvullen van vacatures het belangrijkste probleem. Voor een deel was dit beeld niet juist. Toen het werkloosheidscijfer van het CBS minder dan 200.000 bedroeg – nagenoeg evenveel als het aantal openstaande vacatures – stonden bij de CWI's bijna een half miljoen niet-werkende werkzoekenden (NWW) ingeschreven. Dat aantal is nu aan het oplopen en de kans is groot dat de komende jaren alle zeilen weer moeten worden bijgezet om werkzoekenden aan het werk te helpen. Tegelijkertijd zullen voor specifieke beroepsgroepen moeilijk vervulbare vacatures blijven bestaan.

Zowel in tijden van krapte als in tijden van hoge werkloosheid is dus een arbeidsmarktbeleid noodzakelijk. Het ontwikkelen en uitvoeren daarvan zijn in de praktijk erg lastig, zo laat het schaarse evaluatie-onderzoek zien. Regelmatig blijken arbeidsmarktmaatregelen niet te werken. Waar ligt dat aan? Vaak beseft men niet dat de arbeidsmarkt in feite een conglomeraat van deelmarkten is. Deze zijn in te delen naar twee dimensies

– beroep en regio – die min of meer los van elkaar staan. Het is heel goed mogelijk dat de arbeidsmarkt in regio A krap is voor beroepsgroep X, maar ruim voor beroepsgroep Y. In regio B kunnen de verhoudingen heel anders of zelfs omgekeerd liggen. Een doelgericht arbeidsmarktbeleid moet rekening houden met deze segmentatie naar regio en beroep en vooral met de beperkte mobiliteit tussen de verschillende deelmarkten. Anders hebben om-, her- en bijscholing en het stimuleren van migratie en pendel niet veel zin.

Aan cijfers over de arbeidsmarkt is in principe geen gebrek (zie kader 'informatiebronnen over de arbeidsmarkt'). Natuurlijk zijn niet voor elke gemeente de regio- en beroepspecifieke gegevens van werkzoekenden en vacatures bekend. Dat kan niet en het is ook niet nodig. De uitdaging is juist om onvolledige en fragmentarische informatie te combineren en te vertalen naar beleidsmaatregelen voor een concrete doelgroep in een bepaalde regio.

## Van cijfers naar beleid: een zes-stappenplan

Het is mogelijk een regio- en beroepsspecifiek arbeidsmarktbeleid vorm te geven door gedetailleerde gegevens over werkzoekenden naar beroep en regio te combineren met uitkomsten van landelijk onderzoek naar zoek- en vindgedrag op de arbeidsmarkt. Onderstaand zes-stappenplan kan daartoe een instrument zijn.

### Stap 1: bepaal omvang en aard van het probleem

Om te beginnen kan men de aantallen werklozen naar beroepsgroep en opleidingsniveau in een bepaalde regio confronteren met de aantallen vacatures. Zo wordt duidelijk of sprake is van een vraag- of een aanbodoverschot en ontstaat een schatting van de discrepanties. Daarnaast zijn aanvullende structuurkenmerken nodig. Bij vacatures is van belang naast



### ► Prof. dr. Jouke van Dijk

\* Prof. dr. Jouke van Dijk is als hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse en directeur van het Urban and Regional Studies Instituut (URSI) verbonden aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van Rijksuniversiteit Groningen.

#### Postadres:

Jouke van Dijk  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Postbus 800, 9700 AV Groningen  
Website: [www.joukevandijk.nl](http://www.joukevandijk.nl)  
E-mail: [j.van.dijk@frw.rug.nl](mailto:j.van.dijk@frw.rug.nl)  
Tel. 050 - 363 37 65 of 363 38 96

het beroep en de vereiste opleiding ook iets te weten over de bedrijfstak en de omvang van het bedrijf. Er zijn immers belangrijke verschillen in mentaliteit en cultuur tussen de verschillende bedrijfstakken. Ook functioneren sommige mensen beter in grote organisaties en andere in kleine. Van werkzoekenden moet men ook meer weten dan alleen opleiding en beroep. Leeftijd, geslacht, arbeidsverleden, taalbeheersing en culturele achtergrond zijn allemaal medebepalend voor de kansen op de arbeidsmarkt.

### Stap 2: vraag u af of het probleem vanzelf overgaat

Als stap 1 kwantitatieve of kwalitatieve discrepanties aan het licht brengt, of zelfs allebei, moet men zich afvragen of deze vanzelf verdwijnen, met arbeidsmarktbeleid (deels) kunnen worden opgelost of onoplosbaar zijn. Soms kan een werkloosheidsprobleem vanzelf verdwijnen door veranderingen in vraag en aanbod of door externe omstandigheden als vergrijzing of daling van de exportvraag. Via prognoses kan men hier meer inzicht in krijgen en ook toekomstige knelpunten vroegtijdig signaleren. Als het probleem niet vanzelf zal overgaan, kan men proberen in te grijpen met loonmatiging en andere macro-economische beleidmaatregelen (op nationaal niveau), met investeringspremies of loonkostensubsidies (op regionaal niveau) of met additionele arbeid (WSW, ID-banen, etc.) en traditioneel arbeidsmarktbeleid zoals om-, her-, bij- of op-scholing (op lokaal niveau).

### Stap 3: breng de dynamiek op de regionale arbeidsmarkt in kaart

In een statische arbeidsmarkt waarbij niemand van baan wisselt of met pensioen gaat en geen nieuwe banen ontstaan, is het uitermate moeilijk om werkzoekenden aan werk te helpen. Gelukkig is de dynamiek op de regionale arbeidsmarkt vaak groot.

Dat is zelfs zo in Groningen, de provincie met het hoogste werkloosheidspercentage. Gemiddeld waren daar in het jaar 2000 ruim 25.000 werkzoekenden (NWW). Uit schattingen van de Rijksuniversiteit Groningen bleek dat:

- door pensionering en dergelijke in dat jaar 6.800 banen zijn vrijgekomen (vervangingsvraag) en door economische groei 4.400 nieuwe banen zijn ontstaan (uitbreidingsvraag). Het totaal aantal baanopeningen was dus 11.200.
- het nieuwe aanbod van arbeid bestond uit 9.100 schoolverlaters. Daarnaast waren 7.700 fase 1-werkzoekenden beschikbaar, zodat het totale aanbod 16.800 was.
- er ook nog 8.900 vacatures ontstonden doordat mensen van baan veranderden. Omdat zij een baan achterlaten én een baan krijgen, leidt baan wisselen op zichzelf niet tot een grotere vraag. Het creëert wel vacatures waarop ook andere werkzoekenden kunnen solliciteren en kan zo leiden tot een 'eerlijker' verdeling van de werkloosheid. In Groningen nam het aantal vacatures als gevolg van baanwisseling toe van de genoemde 11.200 tot 20.100 – meer dus dan het totale aanbod.

Zoals dit voorbeeld laat zien, biedt een dynamische arbeidsmarkt meer kansen voor de reïntegratie van werkzoekenden en daarmee voor een effectief en efficiënt arbeidsmarktbeleid.

### Stap 4: bepaal wie u wel en niet kunt en/of wilt helpen

Beleid betekent het maken van keuzes. Sommige werkzoekenden hebben zo'n grote afstand tot de arbeidsmarkt dat zij vrijwel zeker nooit (weer) aan het werk zullen komen. Dit geldt met name voor degenen die het zelfs de afgelopen jaren met een krappe arbeidsmarkt niet is gelukt een reguliere baan te krijgen. Moeten we hen niet liever aan een gesubsidieerde baan helpen? Andere mensen hebben goede perspectieven, maar lukt het even niet om een baan te vinden. Moeten die ook geholpen worden via beleidsmaatregelen? Zo niet, hoe lang kunnen we afwachten? Uit verschillende bronnen blijkt immers dat de kansen om weer aan het werk te komen na een jaar sterk dalen. ►

Bij een beperkt budget kan men niet iedere werkzoekende bereiken. Een effectief en efficiënt arbeidsmarktbeleid kiest dus bepaalde doelgroepen. Deze kan men in kaart brengen door de in de vorige stappen verzamelde informatie te combineren met kwalitatieve informatie over de afstand tot de arbeidsmarkt, zoals die valt af te leiden uit kansmeters, de fase-indeling en de uitstroomkansen zonder trajectbemiddeling. Vervolgens is het een politieke keuze of men in wil zetten op werkzoekenden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt of op mensen met een grote afstand. Inzicht in de te verwachten kosten en baten voor verschillende doelgroepen kan deze keus gemakkelijker maken.

### Stap 5: bepaal het beleid

Na het kiezen van de doelgroepen moeten concrete beleidsmaatregelen worden bepaald. Uiteraard moeten die zijn afgestemd op de doelgroepen. Voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt ligt een sollicitatietraining, een computer cursus of een cursus klantvriendelijkheid meer voor de hand dan een inburgeringscursus of het creëren van een gesubsidieerde baan. Welke maatregel de grootste kans op succes biedt, hangt ook af van het zoekgedrag van de werknemer en het wervings- en selectiegedrag van de werkgever (zie kader 'informatiebronnen over de arbeidsmarkt'). In sommige branches is het de gewoonte om te werven via advertenties, terwijl in andere branches informele kanalen of uitzendbureaus belangrijker zijn. In het arbeidsmarktbeleid kan men hier rekening mee houden:

- Men kan werknemers attenderen op kansrijke vindkanalen of op beroepen die beter passen bij hun persoonlijke kenmerken.
- Men kan werkgevers stimuleren andere wervingskanalen te gebruiken.
- Men kan werkgevers ook prikkelen mensen met een grote arbeidsmarktafstand aan te nemen, door bijvoorbeeld de financiële risico's daarvan te beperken of via het aanbieden van coaching- of scholingsmaatregelen.
- Men kan ook een vraaggericht beleid voeren om het aantal beschikbare vacatures te vergroten. In 2002 is in de stad Groningen het jobrunnersproject gestart. Jongeren op

scooters struinen kleine bedrijven af naar 'verborgen' vacatures die via een briefje op de etalageruit personeel zoeken. Het CWI bleek veel van deze vacatures te kunnen vervullen.

### Stap 6: ga na of het beleid werkt

In de vorige stappen zijn de omvang van het probleem, de noodzaak van ingrijpen en de dynamiek van de regionale arbeidsmarkt in kaart gebracht en zijn de doelgroepen en beleidsmaatregelen vastgesteld. De hamvraag is vervolgens of het beleid ook werkelijk helpt. Om zo'n evaluatie te kunnen uitvoeren, moet men vanaf de start bijhouden wie aan een maatregel of begeleidingstraject deelnemen, wat de kosten zijn en wat het resultaat is ten opzichte van het doel van de maatregel. Als het doel van een maatregel is langdurig werklozen die geen kans hebben op een reguliere baan een mogelijkheid te bieden een zinvolle bijdrage aan de maatschappij te leveren, dan moet men de betreffende maatregel niet beoordelen op het aantal mensen dat doorstroomt naar een reguliere baan. En men kan natuurlijk ook niet van succes spreken als gaandeweg minder kansarmen tot een maatregel zijn toegelaten, omdat de resultaten voor de oorspronkelijke doelgroepen tegenvielen.

Of een beleidsmaatregel succes heeft voor de doelgroep (micro-effectiviteit), kunnen we meten door resultaten van de deelnemers te vergelijken met een controlegroep van niet-deelnemers met dezelfde kansen. Als voor de deelnemers inderdaad een hoger succespercentage uit de bus komt, is de maatregel effectief. Dan staat trouwens nog niet vast dat hij ook een positieve bijdrage levert aan het verminderen van de werkloosheid (macro-effectiviteit). Er kan sprake zijn van verdringing, waarbij iemand door een arbeidsmarktmaatregel een baan krijgt, maar een vergelijkbaar ander persoon niet. De werkloosheid wordt dan niet kleiner, hooguit eerlijker verdeeld. Als hiermee voor een aantal mensen langdurige werkloosheid kan worden voorkomen (sluitende aanpak), kan men dit zien als een positief maatschappelijk effect.

Ook de efficiëntie van een maatregel – het resultaat per € 1000,- – is van belang. Soms kan men beter minder effectieve maar goedkopere maatregelen gebruiken, omdat dan met het beschikbare budget uiteindelijk toch meer mensen kunnen worden geholpen.

### Conclusie:

Over de arbeidsmarkt is veel cijfermatige informatie beschikbaar, maar deze is vaak niet direct geschikt voor het vormgeven van concrete maatregelen. Door in elk van de hier gepresenteerde zes stappen landelijke en regionale cijfers te combineren met gegevens naar beroep, leeftijd en opleiding, met prognoses en met informatie uit specifieke onderzoeken over regio's, deelmarkten en gedrag op de arbeidsmarkt, is het toch wel mogelijk een doelgericht arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. Door de beleidsmaatregelen vervolgens goed te monitoren en kritisch te evalueren, kan men inzicht krijgen in de effectiviteit en efficiency ervan. Indien nodig kan het beleid dan weer worden bijgesteld of beëindigd. Van kunstmatig opgeklopte successen om een wethouder te plezieren wordt niemand beter.

Het stellen van prioriteiten en het kiezen van doelgroepen voor arbeidsmarktbeleid blijft een zaak van de politiek. Door gegevens uit verschillende bronnen op slimme wijze met elkaar te combineren en te vertalen in duidelijke beleidsalternatieven kunnen politici in staat worden gesteld de juiste keuzes te maken. ■

## Informatiebronnen over de arbeidsmarkt

### nationale, regionale en lokale cijfers

- Nationale cijfers worden geleverd door de CWI's, het Centraal Bureau voor de Statistiek, uitkeringsinstanties en LISA (Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen en vestigingen).
- Voor provincies, RPA's en gemeenten zijn in ruime mate cijfers beschikbaar over werkloosheid, werkgelegenheid vacatures, lonen, et cetera.
- Veel informatie kan worden ontleend aan de CWI arbeidsmarktmonitor.
- De NWW-gegevens van het CWI zijn een rijke bron van informatie over de kenmerken van werkzoekenden. Ook voor kleine regio's en gemeenten kan men hieruit een betrouwbaar beeld krijgen.
- Het CWI heeft ook informatie over vacatures, maar die geeft geen compleet beeld van de vacaturemarkt.
- Landelijke informatie over de uitbreidings- en vervangingsvraag is te vinden in ROA-publicaties. Deze gegevens zijn ook voor enkele regio's beschikbaar.

### gegevens naar beroep, leeftijd en opleiding

- Gedetailleerde gegevens over werkzoekenden naar beroep, leeftijd en opleiding zijn vaak alleen op landelijk niveau beschikbaar; algemene trends kunnen worden afgeleid uit tijdreeksen en prognoses.

### prognoses

- Arbeidsmarktprognoses naar beroep en opleiding worden gepubliceerd door het ROA.
- Prognoses voor alle regio's en sectoren worden gepubliceerd door het CWI en voor sommige specifieke regio's door andere onderzoeksinstituten of universiteiten.

### specifieke onderzoeken over regio's, deelmarkten en gedrag op de arbeidsmarkt

- Deelaspecten van de arbeidsmarkt worden soms eenmalig, soms alleen voor een specifieke regio, soms ook voor meerdere regio's of met regelmatige tussenpozen onderzocht.
- De CWI-publicaties *Hoe zoeken werkzoekenden* en *Hoe werven bedrijven* beschrijven het gedrag van werkzoekenden en bedrijven op de arbeidsmarkt. Hoewel ze het landelijke beeld beschrijven, zijn ze vaak goed bruikbaar in verschillende regio's. De kenmerken van de individuen uit een bepaalde doelgroep zijn bepalender voor het gedrag dan de regio waarin ze wonen.