



**ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID:
EFFECTIEVER DAN VAAK WORDT AANGENOMEN**

Jaap de Koning

SEOR Working Paper 2005/1

Rotterdam, januari 2005

Contactpersoon Prof. dr. J. de Koning

Adres SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR ROTTERDAM

Telefoon +31-10-4082220

Fax +31-10-4089650

E-mail seor-secr@few.eur.nl

SAMENVATTING

Het actief arbeidsmarktbeleid is bedoeld om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Door aan werkzoekenden en werkgevers arbeidsmarktinformatie te verstrekken, tussen beide te bemiddelen en door specifieke reïntegratiemaatregelen uit te voeren voor mensen zonder baan tracht het de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren, de werkloosheid en het uitkeringsvolume te verminderen, de verdeling van werkloosheid minder ongelijk te maken en de werkgelegenheid te stimuleren. Een overzicht van de internationale evaluatieliteratuur wijst uit dat de beschikbare studies overheersend wijzen op gunstige effecten van het actief arbeidsmarktbeleid. Wel verschilt dit duidelijk tussen instrumenten. Voor incentives voor werkzoekenden, bemiddeling en instroomsubsidies is de balans duidelijk positief, maar voor scholing is het beeld minder positief. Bij gesubsidieerde arbeid tendert de balans zelfs naar negatief. Ook verschilt de effectiviteit tussen doelgroepen, waarbij er aanwijzingen zijn dat vrouwen, ouderen en in het algemeen de minder kansrijke groepen de meeste baat bij dit beleid hebben. De omvang van de effecten is gemiddeld genomen vrij beperkt. Dit geldt ook voor de macro-economische effecten. De effectiviteit zou vergroot kunnen worden als meer precies bekend zou zijn welke instrumenten het beste werken bij welke doelgroepen. Systematisch evaluatieonderzoek is hiervoor noodzakelijk. Momenteel gebeurt dit nauwelijks in Nederland.

Trefwoorden: actief arbeidsmarktbeleid, evaluatie, netto-effectiviteit, reïntegratie-instrumenten.

INHOUD

Samenvatting

1	Inleiding	1
2	Inhoud en mogelijke toegevoegde waarde van het actief arbeidsmarktbeleid	4
2.1	Wat houdt het beleid in?	4
2.2	Kunnen van actief arbeidsmarktbeleid gunstige effecten worden verwacht?	6
2.3	Is actief arbeidsmarktbeleid in beginsel een effectief middel?	7
2.4	Zijn er alternatieven en bieden deze meer perspectief?	9
2.5	Leiden overheidssubsidies tot crowding-out?	10
2.6	Hoe groot is de kans op beleidsfalen?	11
3	Evaluatiekader	11
4	Wat weten we over de effecten?	14
4.1	De effecten op de deelnemers	14
4.1.1	Algemeen	15
4.1.2	Resultaten naar gehanteerde methodiek	18
4.1.3	Resultaten naar instrument	20
4.1.4	Resultaten naar doelgroep	21
4.1.5	Overige effecten en kosten	23
4.2	Macro-economische effecten	24
5	Conclusies en slotopmerkingen	27

Literatuurverwijzingen

1 INLEIDING

De Nederlandse overheid besteedt jaarlijks bijna acht miljard aan activerend arbeidsmarktbeleid¹. Dit is ongeveer 1,8 procent van het bruto binnenlands product. Internationaal gezien is dit hoog. De vraag is dan: wat levert dit beleid op? Beantwoording van deze vraag is hoofddoel van dit artikel.

Actief arbeidsmarktbeleid is gericht op herintreding van werklozen in de arbeidsmarkt en staat tegenover passief arbeidsmarktbeleid (het verstrekken van uitkeringen). De OECD (zie de diverse Employment Outlooks) verstaat onder actief arbeidsmarktbeleid zowel de activiteiten van de publieke arbeidsvoorziening op het terrein van arbeidsmarktinformatie en bemiddeling als specifieke reïntegratiemaatregelen zoals scholing en gesubsidieerde arbeid. Traditioneel werden laatstgenoemde maatregelen vaak ook onder verantwoordelijkheid en voor een groot deel door de publieke arbeidsvoorziening uitgevoerd. In Nederland is enige jaren geleden de verantwoordelijkheid voor specifieke reïntegratiemaatregelen overgeheveld naar de uitkeringsinstanties (Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten), die de uitvoering voor een belangrijk deel moeten uitbesteden aan particulier reïntegratiebedrijven. Deze specifieke reïntegratietrajecten (die overigens ook bemiddeling omvatten) zijn over het algemeen gericht op cliënten die moeite hebben om een baan te vinden.

Om te kunnen nagaan of het actief arbeidsmarkt beleid succesvol is, moeten we eerst vaststellen waar dit beleid precies voor is bedoeld. Het is echter zeer de vraag of de verantwoordelijke organisaties (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI) en de uitkeringsinstanties) dit duidelijk voor ogen hebben. In de wetgeving en in beleidsstukken zijn de doelstellingen vaag omschreven. Er wordt gesproken van ‘een betere werking van de arbeidsmarkt’ of ‘een doelmatiger en rechtvaardiger werking van de arbeidsmarkt’. Maar het begrip ‘werking van de arbeidsmarkt’ wordt niet geoperationaliseerd, laat staan dat er kwantitatieve doelstellingen worden geformuleerd. Voor dat deel van het beleid dat onder de verantwoordelijkheid van de uitkeringsinstanties valt, kan vermindering van

1 Dit is inclusief scholing voor werkenden die met werkloosheid worden bedreigd. Verder omvat het bedrag ook de kosten van beschutte arbeidsplaatsen voor gehandicapten in de Wsw.

het uitkeringsvolume of de schadelast als concrete doelstelling worden aangemerkt. Maar vooral gemeenten kunnen ook andere doelstellingen hanteren (zoals via gesubsidieerde arbeid het maatschappelijk nuttig inzetten van mensen die geen reguliere baan kunnen vinden). Verder zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het toeleiden naar arbeid van niet-uitkeringsgerechtigde werklozen. Ten slotte richt het CWI zich nadrukkelijk in meer algemene zin op ‘verbetering van de werking van de arbeidsmarkt’. De betrekkelijke vaagheid van de beleidsdoelstellingen maakt het lastig de mate van succes van het beleid te bepalen.

Wij gaan er in dit artikel vanuit dat het actief arbeidsmarktbeleid is bedoeld om de werkloosheid (en het uitkeringsvolume) in het algemeen en de langdurige werkloosheid in het bijzonder te verminderen, de ongelijkheid in de verdeling van werkloosheid over sociale groepen te verminderen, de onvervulde vraag van werkgevers te verminderen en de werkgelegenheid te vergroten. Hierin komen derhalve sociale doelstellingen (vermindering van de langdurige werkloosheid en de werkloosheidsongelijkheid) en economische doelstellingen (verbetering van de vacaturevervulling) beide naar voren. Deze doelstellingen kunnen conflicteren, en het is aan het beleid hierin prioriteiten te kiezen. In de praktijk gebeurt dit echter niet expliciet.

De volgende vraag is: hoe kunnen we meten of het beleid effect heeft op genoemde doelvariabelen? In de wetenschappelijke literatuur vindt men hiervoor twee benaderingen: de micro-economische en de macro-economische. De micro-economische benadering komt erop neer dat men nagaat in hoeverre deelnemers aan reïntegratiemaatregelen hier baat bij hebben. Leidt deelname bijvoorbeeld tot een kortere werkloosheidsduur of tot een hoger inkomen vergeleken met de situatie voor de werkloosheid? Er zijn onderzoeksmethoden ontwikkeld die een vrij nauwkeurig antwoord op deze vragen geven. Nadeel van deze benadering is dat onzeker blijft of de op microniveau gemeten effecten zich vertalen in vermindering van de totale werkloosheid. Men kan namelijk niet uitsluiten dat de gunstige effecten voor de deelnemers ertoe leiden dat andere werklozen langer op een baan moeten wachten, waardoor er macro-economisch gezien niets verandert.

In de macro-economische benadering worden geaggregeerde beleids-indicatoren, zoals het aantal deelnemers aan reïntegratiemaatregelen in procenten van de beroepsbevolking, gerelateerd aan geaggregeerde prestatie-indicatoren, zoals het werkloosheidspercentage, de werkgelegenheidsgraad, e.d. Men onderzoekt dan bijvoorbeeld of landen die meer aan actief arbeidsmarktbeleid doen beter presteren op arbeidsmarktgebied. Nadeel van deze aanpak is dat de uitkomsten erg gevoelig zijn voor de gehanteerde modelspecificaties en econometrische

technieken. De micro- en macro-benadering hebben dus beide hun voor- en nadelen. In het artikel zullen we de resultaten van beide bespreken.

We refereerden reeds aan de veranderingen in de uitvoeringsstructuur. Ook in andere landen zien we een ontwikkeling, waarbij de publieke arbeidsvoorziening haar centrale rol in het actief arbeidsmarktbeleid verliest. Maar Nederland is hierbij duidelijk één van de voortrekkers. In een periode van ongeveer tien jaar is de uitvoeringsstructuur ingrijpend veranderd, wat gepaard is gegaan met omvangrijke aanpassingskosten. De vraag wat deze veranderingen hebben opgeleverd is legitiem, maar valt buiten het kader van dit artikel. In de slotparagraaf komen we kort terug op uitvoeringsaspecten, maar daarbij concentreren we ons op de vraag hoe bij de uitvoering van het beleid beter gebruik kan worden gemaakt van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek.

De opzet van het artikel is als volgt. Eerst gaan we in op de inhoud en de theoretische onderbouwing van het actief arbeidsmarktbeleid. Welke maatregelen vallen er onder en waarom kan men er op theoretische gronden gunstige effecten van verwachten? Naast het afbakenen van het actief arbeidsmarktbeleid is het doel van deze paragraaf vooral ook aan te geven dat bij een beoordeling van het actief arbeidsmarktbeleid meer aspecten van belang zijn dan de effecten van de maatregelen. Daarna presenteren we het evaluatiekader dat we hanteren bij de bespreking van de empirische literatuur over de effectiviteit van het beleid. Hierin worden onder andere definities gegeven van centrale begrippen als netto-effectiviteit en verdringing. Zoals eerder is aangegeven is de bespreking van de empirische literatuur opgedeeld in twee delen: de micro- en de macro-economische literatuur. De slotparagraaf bevat de conclusies en gaat verder in op de vraag: hoe verder?

2 INHOUD EN MOGELIJKE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID

2.1 WAT HOUDT HET BELEID IN?

Om werklozen en arbeidsgehandicapten weer aan betaald werk te helpen is een reeks van instrumenten ontwikkeld en toegepast. Deze instrumenten zijn als volgt te rubriceren:

- het breed beschikbaar stellen van informatie over de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld informatie over vacatures en scholingsmogelijkheden;
- incentives voor werkzoekenden zoals sancties en bonussen;
- actieve bemiddeling;
- scholing;
- subsidies voor instroom in reguliere banen;
- gesubsidieerde banen².

Deze onderverdeling wordt meestal ook aangehouden in het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van het activeringsbeleid. Het is echter van belang vast te stellen dat bovengenoemde termen in de praktijk voor tamelijk heterogene verzamelingen van instrumenten staan. Als voorbeeld nemen we scholing. Scholing varieert naar doel (bijvoorbeeld beroepsoriëntatie, schakelcursussen en vakscholing), inhoud (richting, niveau en duur), eindtermen (wordt een officieel erkend diploma behaald?) en uitvoerder (de werkgever die de werkloze aanneemt, een school, een particuliere instelling). Te verwachten is dat deze vormgevingsaspecten de effectiviteit mede zullen bepalen. Ook bij de overige instrumenten bestaat een grote variatie in vormgeving. Box 1 geeft een indruk.

2 Veelal gaat het om hierbij om additioneel bedoelde banen die zonder de subsidie niet zouden bestaan. WIW en ID zijn voorbeelden, maar ook beschermde werkgelegenheid binnen SW-bedrijven. Wel is het onderscheid met subsidies voor instroom in reguliere banen eerder gradueel dan absoluut: ook dit instrument kan mede tot doel hebben extra werkgelegenheid te genereren.

Informatie-instrumenten

Variatie o.a. naar self-service gehalte (bijvoorbeeld beschikbaarheid zoekmachines waarmee werkzoekenden en werkgevers zelf selecties kunnen maken)

Incentives

Variatie naar vorm (sanctie, bonus, controle, e.d.)

Variatie naar intensiteit

Bemiddeling

Variatie naar vorm (open of gesloten vormen van bemiddeling)

Variatie naar doel (actieve bemiddeling of cliënten vaardiger maken in solliciteren en het hanteren van sociale netwerken)

Scholing

Variatie naar doel (oriëntatie, vakscholing, enz.)

Variatie naar richting, niveau en duur

Variatie naar uitvoerder (scholingsinstituut voor werklozen, algemene onderwijsinstelling, individuele werkgever, enz.)

Instroomb subsidies

Variatie naar duur en hoogte subsidie

Variatie naar doelgroep (bijvoorbeeld eis aan uitkeringsduur voor deelname)

Variatie naar sector

Gesubsidieerde arbeid

Als bij instroomb subsidies

Variatie in mate waarin gericht op doorstroming naar reguliere banen

Volgtijdelijk (maar in sommige gevallen ook gelijktijdig) kunnen verschillende instrumenten in een *traject* op een en dezelfde cliënt worden

toegepast. De effectiviteit van combinaties van instrumenten is niet noodzakelijk even hoog als die van de afzonderlijke instrumenten.

De verschillende instrumenten verschillen niet alleen in karakter, maar ook in kosten en vermoedelijk tevens in effectiviteit. Waar een cliënt geholpen kan worden met verschillende instrumenten, ligt het voor de hand het instrument (of het traject) in te zetten met de gunstigste kosten-batenverhouding voor die cliënt. Daarbij is waarschijnlijk niet ieder instrument voor alle cliënten even effectief. Verder zal bij de inzet van reïntegratie-instrumenten niet iedere cliënt evenveel prioriteit krijgen. Bijvoorbeeld cliënten die behoren tot een groep met een uitgesproken zwakke arbeidsmarktpositie, zouden een hogere prioriteit kunnen krijgen. Uitgaande van effectiviteit per type cliënt, kosten en prioriteiten zou je in beginsel een optimale inzet van instrumenten kunnen definiëren.

2.2 KUNNEN VAN ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID GUNSTIGE EFFECTEN WORDEN VERWACHT?

Onderzoek naar het actief arbeidsmarktbeleid of reïntegratiebeleid gaat meestal over de vraag of door dit beleid meer werklozen of uitkeringsgerechtigden aan een baan komen. Maar is op theoretische gronden überhaupt wel een effect van dit beleid te verwachten? Hierbij zijn in eerste instantie de volgende vragen van belang:

1. Is actief arbeidsmarktbeleid in beginsel een effectief middel om problemen als werkloosheid en onvervulde vraag op te lossen of in ernst te verminderen?
2. Is actief arbeidsmarktbeleid het enige type beleid dat deze problemen zou kunnen oplossen: welke alternatieven zijn er?
3. In hoeverre leidt subsidiëring van arbeidsbemiddeling en arbeidsmarktgerichte scholing door de overheid tot crowding-out van particuliere initiatieven op dit gebied?
4. Is de overheid wel in staat het beleid zo uit te voeren of de uitvoering zo te organiseren dat de potentiële baten worden gerealiseerd?

2.3 IS ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID IN BEGINSSEL EEN EFFECTIEF MIDDEL?

Om deze vraag te beantwoorden moeten we kijken naar de oorzaken van werkloosheid en onvervulde vraag. Daarbij is het allereerst van belang vast te stellen dat deze verschijnselen inherent zijn aan een markteconomie. Dit heeft te maken met marktfalen, waarbij we de volgende factoren kunnen aanwijzen:

- a. heterogeniteit van arbeid en de daaruit voortvloeiende ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt, waardoor werkloosheid en openstaande vraag zelfs op tamelijk homogene deelmarkten naast elkaar voorkomen;
- b. onzekerheid over de toekomstige arbeidsmarktontwikkeling en de daaruit voortvloeiende onzekerheid over het rendement van investeringen in menselijk kapitaal;
- c. neerwaartse starheid van lonen, waardoor geen evenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan ontstaan;
- d. statistische discriminatie, bijvoorbeeld doordat werkloosheid als een indicatie van een te lage productiviteit of een gebrek aan motivatie wordt gezien, waardoor werkloosheid zelfs een zelfversterkend effect kan hebben (naarmate iemand langer werkloos is, zal de neiging bij werkgevers groter zijn te denken dat dit aan betrokkene zelf zal liggen, waardoor de kansen voor betrokkene steeds verder zullen dalen);
- e. een tijdelijke teruggang in de economie, die tot een algemeen aanbodoverschot op de arbeidsmarkt leidt.

Sommige van deze factoren kunnen elkaar versterken. Zo zal de neerwaartse starheid van lonen het bereiken van evenwicht op de arbeidsmarkt na een externe schok vertragen, wat aanleiding kan geven tot langdurige werkloosheid.

Van de eerder genoemde reïntegratie-instrumenten lijkt bemiddeling een voor de hand liggend instrument om a) te bestrijden, terwijl scholing (eventueel in combinatie met bemiddeling) een effectief antwoord op b) en mogelijk ook c) zou kunnen zijn. Instroomsubsidies lijken bruikbaar om c) en d) tegen te gaan, terwijl gesubsidieerde arbeid een mogelijk antwoord is op e).

Maar werkloosheid is niet alleen een “natuurlijk” fenomeen, maar wordt deels ook veroorzaakt door overheidsbeleid dat tot doel heeft mensen te verzekeren tegen werkloosheid en armoede. Werkloosheid leidt tot de instelling van sociale uitkeringen, maar deze kunnen op hun beurt de werkloosheid weer vergroten. Dit wordt allereerst veroorzaakt door de werkloosheidsval: de situatie waarin mensen vrijwillig werkloos blijven omdat werken niet loont. Op het minimumniveau kan het – door cumulatie met subsidies – zelfs zo zijn dat men er netto op achteruit gaat als men een baan vindt. Ook minimumlonen kunnen de werkloosheid verhogen doordat zij impliceren dat werkgevers mensen met een lage productiviteit niet winstgevend kunnen inzetten. Men spreekt in dit verband van de productiviteitsval. Overigens geldt voor minimumlonen niet per definitie dat zij de werkloosheid verhogen. Worden minimumlonen op een zeer laag niveau vastgesteld dan kan dit in bepaalde situaties zelfs averechts uitpakken voor de werkgelegenheid³.

Subsidies aan werkgevers en werkzoekenden, maar bijvoorbeeld ook scholing kunnen compensatie bieden voor de effecten van uitkeringen en minimumlonen. Ook sancties kunnen een compenserende werking hebben. Je zou dus kunnen zeggen dat het actief arbeidsmarktbeleid ten dele de effecten van het inkomensbeleid “repareert”.

Maar als het beleid positieve effecten heeft, dan hoeft dit nog steeds niet te betekenen dat deze opwegen tegen de kosten ervan. Bij kwalificerende scholing en bij gesubsidieerde arbeid kunnen de kosten wel oplopen tot het equivalent van een jaarsalaris of meer. De effecten moeten dan behoorlijk groot zijn om de kosten goed te maken.

3 Studies uit de Verenigde Staten wijzen op een relatief klein effect van minimumlonen op de werkgelegenheid (zie voor een overzicht Ehrenberg en Smith, 1997). In een enkel geval is zelfs een averechts effect van verlaging van het minimumloon geconstateerd. Theoretisch kan dit verklaard worden onder de aanname van een monopsonistische arbeidsmarkt, waarin individuele werkgevers invloed uitoefenen op de loonhoogte. Overigens moet aangetekend worden dat het relatieve niveau van het minimumloon in de Verenigde Staten aanzienlijk lager ligt dan in bijvoorbeeld Nederland.

2.4 ZIJN ER ALTERNATIEVEN EN BIEDEN DEZE MEER PERSPECTIEF?

Wat zijn alternatieven voor het oplossen of verminderen van het marktfalen? Voor bemiddeling lijkt er niet direct een alternatief te zijn. Bij scholing zou men kunnen denken aan algemene stimuleringsregelingen, bijvoorbeeld via belastingvoordelen voor werknemers en werkgevers. Dergelijke regelingen bestaan overigens ook in Nederland, maar de indruk is dat deze onvoldoende soelaas bieden voor werklozen (zie De Koning e.a., 2004, voor een bespreking van studies hiernaar).

Alternatieven voor instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid voor werklozen zijn:

- a. convenanten met grote bedrijven of sectororganisaties over het aannemen van bepaalde groepen. In Nederland zijn dergelijke convenanten door de overheid afgesloten voor minderheden;
- b. wettelijke voorschriften en boetes voor bedrijven. In sommige landen moeten werkgevers op straffe van een boete zorgen dat een bepaald percentage van hun personeelsbestand uit gehandicapten bestaat;
- c. voorkeursbehandeling bij openbare aanbestedingen van bedrijven die een bepaald aantal werklozen aantrekken of waarvan een bepaald percentage van het personeel uit “doelgroepen” bestaat;
- d. vermindering van belasting en premies voor laagbetaalde arbeid in het algemeen. Deze kan zowel gericht zijn op de werkgever om de productiviteitsval te verminderen (de voormalige SPAK in Nederland is hiervan een voorbeeld) als op de werkloze om het aanvaarden van werk aantrekkelijk te maken (een zogenoemde “earnings tax credit”).

Een evaluatie van deze alternatieven valt buiten het bestek van dit artikel. We volstaan met de opmerking dat een meer systematische inventarisatie van alternatieven voor het reïntegratiebeleid zinvol kunnen zijn.

Een andere weg is hervorming van de sociale wetgeving om de arbeidsmarkt flexibeler te maken en activerende elementen in de sociale zekerheid te versterken. Hierbij valt te denken aan aanpassing van de regels omtrent ontslag, uitkeringshoogte en –duur en experience rating (boetes voor werkgevers die relatief vaak werknemers laten instromen in uitkeringsregelingen). Maar zoals eerder is aangegeven is werkloosheid voor een deel inherent aan een markteconomie. De verwachting dat in een “vrije” markt geen of vrijwel geen werkloosheid voorkomt en dat arbeidsmarktbeleid dan niet meer nodig is, is een illusie. In dit verband kan

ook naar de ontstaansgeschiedenis van de sociale zekerheid verwezen worden. Ondanks zeer beperkte overheidsbemoeienis kwamen perioden van aanzienlijke en langdurige werkloosheid voor (men denke onder andere aan de grote crisis in de jaren dertig van de vorige eeuw).

2.5 LEIDEN OVERHEIDSSUBSIDIES TOT CROWDING-OUT?

Bemiddeling en scholing worden ook op commerciële basis aangeboden. Als deze activiteiten kosten-effectief zijn, waarom zouden werkgevers en werkzoekenden dan niet bereid zijn deze diensten (zonder subsidie) te kopen. Als dit zo zou zijn, zouden overheidssubsidies voor deze diensten de commerciële markt verdringen.

Vastgesteld moet worden dat er een commerciële markt voor bemiddeling en scholing bestaat en dat zowel werkgevers als werklozen hiervan gebruik maken. Een aanzienlijk aantal vacatures wordt vervuld via uitzendbureaus en veel werkzoekenden, ook werklozen, vinden via dit kanaal een baan. Wel zijn de moeilijk plaatsbaren hierin ondervertegenwoordigd. Verder gaat het om een bescheiden percentage van het totaal aantal vervulde vacatures, maar dat geldt ook voor de vervulde vacatures via CWI en reïntegratiebureaus (het overgrote deel van de vacatures wordt via informele kanalen, personele advertenties of het Internet vervuld). In hoeverre werklozen via uitzendbureaus of de bedrijven waar zij via uitzendbureaus geplaatst zijn scholing ontvangen is niet bekend. Evenmin bestaat een overzicht van de scholingsactiviteiten die (zonder subsidie) op sectorniveau plaatsvinden ten aanzien van werklozen. Door de relatief hoge kosten van scholing zullen werklozen waarschijnlijk niet snel geneigd zijn en zal het financieel voor hen ook moeilijk zijn op eigen kosten een cursus te volgen.

Gegeven de activiteiten die de markt zelf al genereert, lijkt vooral op de volgende punten voor de overheid een rol weggelegd:

- de algemene informatiefunctie: het bieden van een integraal overzicht van de actuele arbeidsmarktsituatie (inclusief de scholingsmarkt) en de verwachte ontwikkelingen voor de toekomst;
- dienstverlening aan cliënten en cliëntgroepen die via de overige kanalen niet aan werk komen en extra hulp of incentives nodig hebben;
- tijdelijke werkverruimende maatregelen in tijden van omvangrijke werkloosheid of als laatste redmiddel voor de zwakste groepen;

- gecoördineerde maatregelen om arbeidsmarktknelpunten op bepaalde deelmarkten op te lossen in samenwerking met bijvoorbeeld sectororganisaties en CAO-partijen.

Maar deze maatregelen zouden zo ingericht kunnen worden dat zo weinig mogelijk datgene verdrongen wordt dat van nature al gebeurt op het gebied van bemiddeling en scholing door uitzendbedrijven, sectororganisaties en individuele werkgevers.

2.6 HOE GROOT IS DE KANS OP BELEIDSFALEN?

De arbeidsmarkt is een imperfecte markt. Theoretisch gezien is het actief arbeidsmarktbeleid een zinnig middel om de imperfecties of hun gevolgen te verminderen. Maar werkt dit beleid ook in de praktijk? Is de overheid wel in staat om het beleid zo te organiseren en uit te (laten) voeren dat de potentiële effecten worden gerealiseerd? Het geloof in de sturende rol van de overheid is in de afgelopen decennia danig afgenomen. Economen als Barro (1996) hebben niet alleen een sterk geloof in het marktmechanisme, maar betwijfelen ook of in situaties waarin overheidsbeleid meerwaarde zou kunnen hebben, de overheid daadwerkelijk effectief beleid kan voeren. Men kan in dit verband van beleidsfalen spreken. De vrees voor beleidsfalen heeft geleid tot een beperking van de taak van de overheid en waar een rol van de overheid noodzakelijk bleef, zoals bij het actief arbeidsmarktbeleid, tot uitbesteding van de uitvoering aan de particuliere sector.

3 EVALUATIEKADER

Na toepassing van één of meer van de eerder genoemde instrumenten zal een deel van de deelnemers een baan vinden. Nog steeds wordt in Nederland het actief arbeidsmarktbeleid voornamelijk beoordeeld aan het plaatsingspercentage: het percentage van de deelnemers dat na toepassing van een reïntegratietraject een baan vindt. Maar het vele onderzoek dat naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid is gedaan wijst uit dat een deel van de deelnemers die een baan vinden dit ook hadden gedaan zonder deelname. Dat een deel werk vindt zegt dus niets. Reïntegratiebeleid heeft pas effect als het percentage dat een baan vindt na deelname groter is dan wanneer de betrokkenen niet hadden deelgenomen. Deze kansvergroting onder invloed van deelname aan een reïntegratiemaatregel wordt ook wel aangegeven met de term *netto-effectiviteit*. Als deelnemers zonder deelname toch wel een baan hadden gevonden spreken we van *deadweight*.

Naast het directe effect van reïntegratie op de herintredingskans spelen op korte termijn op macroniveau twee andere effecten een rol:

- de *effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod* op het niveau van deelmarkten of van de arbeidsmarkt als geheel;
- *verdringingseffecten*.

Actief arbeidsmarktbeleid kan bijdragen tot verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod. Zo kunnen door omscholing tekorten in het ene beroep en overschotten in het andere beroep verminderd worden. Hierdoor neemt de macro-werkgelegenheid toe en de werkloosheid en de openstaande vraag af.

Maar bevordering van de kansen van individuele werklozen leidt niet automatisch tot een toename van de macro-werkgelegenheid. Vooral in een situatie met een algemeen aanbodoverschot, waarin vacatures toch al gemakkelijk vervuld worden zal de werkgelegenheid op korte termijn nauwelijks beïnvloed worden. Dit betekent dat kansvergroting van deelnemers aan actief arbeidsmarktbeleid ten koste gaat van de kansen van andere werklozen⁴. Deze verdringing is niet per definitie alleen ongunstig. Zolang de deelnemers aan het beleid tot de minst kansrijken behoren en personen verdringen die relatief kansrijk zijn, is op korte termijn maatschappelijk gezien een verbetering opgetreden. Werkloosheid is immers vooral een sociaal probleem als deze langdurig is en ongelijk verdeeld is over sociale groepen.

4 Met de aantekening dat instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid in zo'n situatie wel een werkgelegenheidsverruimend effect kunnen hebben doordat de marginale kosten voor de betrokken bedrijven afnemen.

Bij de bepaling van het korte-termijneffect op de werkgelegenheid moet ook betrokken worden dat deelname aan maatregelen werkzoekenden tijdelijk aan de markt onttrekt. Dit *lock-in effect* geldt overigens vooral voor scholing en gesubsidieerde arbeid⁵. Bij gesubsidieerde arbeid moet verder worden aangetekend dat de deelnemers tijdens het programma producten of diensten voortbrengen. Bij een kosten-batenanalyse dient dit meegenomen te worden. Daarbij moet overigens ook rekening worden gehouden met mogelijke crowding-out effecten ten aanzien van de particuliere sector.

Met deze korte-termijneffecten is niet het laatste gezegd over de *macro-economische effecten* van actief arbeidsmarktbeleid. Zo kan een betere inzetbaarheid van werklozen op langere termijn positieve effecten op hun individuele baankansen, maar ook op het macro arbeidsaanbod en de macro werkgelegenheid hebben. Bijvoorbeeld als langdurige werkloosheid wordt voorkomen, dan zal mogelijk ook de uitstroom vanuit de werkloosheid naar inactiviteit worden beperkt. Neemt door scholing de productiviteit toe, dan zal voor de betrokkenen mogelijk ook (of juist) op langere termijn de kans op werkloosheid of inactiviteit afnemen. Neemt per saldo op langere termijn het aanbod toe dan zal dit bij een voldoende flexibele werking van de arbeidsmarkt, indirect via de loonvorming, maar ook direct, een positief effect op de werkgelegenheid hebben.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat het korte termijneffect van reïntegratie op de individuele herintredingskans belangrijk is, maar dat evenzeer van belang zijn:

- de lange-termijneffecten op de individuele arbeidsmarktpositie van deelnemers;
- de effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op meso en macro niveau;
- verdringingseffecten;

5 Dit effect kan in feite al optreden als werklozen te horen krijgen dat zij in een beleidsmaatregel zullen instromen. De feitelijke instroom vindt dan veelal enige tijd later plaats, maar in de tussentijd zullen de betrokken werklozen hun zoekintensiteit mogelijk al verminderen. Men spreekt in dit verband ook van de ‘Ashenfelter dip’, naar de economist die als eerste op dit effect gewezen heeft. Overigens veronderstelt dit dat deelname aan reïntegratiebeleid een aantrekkelijk vooruitzicht is voor werklozen. Je zou je ook kunnen voorstellen dat er werklozen zijn voor wie deelname aan een reïntegratietraject in het geheel niet aantrekkelijk is en waarvoor dit vooruitzicht juist reden is de zoekintensiteit te vergroten.

- lange-termijneffecten op het (macro) aanbod van arbeid, de loonvorming en de werkgelegenheid.

Op macro-niveau dienen dan ook nog de kosten van het beleid en de mogelijke besparingen op uitkeringen in beschouwing genomen te worden. Duidelijk is wel dat als in individuele effectstudies positieve netto-effecten op de herintredingskans worden gevonden, niet zonder meer geconcludeerd mag worden dat er besparingen op uitkeringen optreden. Om tot een integrale kosten-batenanalyse te komen dient een doorrekening met een macro-economisch model uitgevoerd te worden.

Waar hier dan nog helemaal geen rekening mee gehouden is, zijn de *niet markteffecten*. Uit onderzoek naar de effecten van onderwijs is naar voren gekomen dat de niet-markt effecten hiervan even groot zijn als de markteffecten (zie Haveman en Wolfe, 1984 en 2001). Bij niet-markteffecten moet men dan denken aan effecten op de gezondheid en de sociale participatie (bijvoorbeeld de deelname aan vrijwilligerswerk). Het is denkbaar dat deze effecten ook bij actief arbeidsmarktbeleid van belang zijn, vooral bij scholing en gesubsidieerde arbeid. Voor zover wij weten is hierover echter vrijwel niets bekend. Door dergelijke effecten niet mee te nemen kan evenwel een onderschatting van de baten van het actief arbeidsmarktbeleid optreden.

Eerder is gewezen op variatie in *vormgeving* van reïntegratie-instrumenten en het belang hiervan voor de effectiviteit. Hierover is echter vrijwel niets bekend. De constatering van Friedlander, Greenberg en Robins (1997) in hun evaluatieoverzicht van scholing, dat vrijwel alle evaluatiestudies het scholingsproces als een black box beschouwen geldt nog steeds en gaat ook op voor de overige instrumenten.

Door gebrek aan informatie zullen niet-markteffecten en vormgevingsaspecten nauwelijks aan de orde komen bij de bespreking van empirische studies naar de effecten van het actief arbeidsmarktbeleid in de volgende paragraaf.

4 WAT WETEN WE OVER DE EFFECTEN?

4.1 DE EFFECTEN OP DE DEELNEMERS

De meeste onderzoeken die in de afgelopen twintig jaar zijn uitgevoerd naar de effecten van reïntegratiemaatregelen maken gebruik van individuele gegevens om na te gaan in hoeverre de deelnemers er baat bij hebben.

Daarbij concentreren de meeste studies zich op de vraag of deelname aan een reïntegratiemaatregel de baankans vergroot. Hieronder geven we een overzicht van de resultaten. De eerder genoemde instrumenten komen hierbij alle aan de orde behalve informatie-instrumenten waarvoor geen studies beschikbaar zijn.

4.1.1 ALGEMEEN

We hebben in totaal 130 studies verzameld die netto-effecten schatten van reïntegratie-instrumenten op de herintredingskans, de uitkerings- of werkloosheidsduur of de baankans⁶. Daarbij is mede gebruik gemaakt van eerdere overzichtsstudies (Heckman e.a., 1999, Calmfors e.a., 2002; Hujer en Caliendo, 2000), aangevuld met Nederlandse studies (voor zover niet in deze overzichtsstudies opgenomen) en recentere buitenlandse studies.

Sommige studies meten de effecten van meer dan één instrument. In onderstaand overzicht (zie tabel 1) komen deze studies ook meer dan één keer voor. Het aantal metingen dat aan een bepaald instrument kan worden toegeschreven is 161. Van deze studies laten er 80 (50 procent) uitsluitend significant positief resultaten zien⁷, terwijl er 25 (16 procent) gemengde resultaten geven. We spreken van gemengde resultaten als de effecten alleen voor sommige groepen of instrumenten positief zijn. Bij 56 studies (35 procent) zijn de effecten niet significant of averechts. Aangezien in de laatste categorie slechts een klein aantal studies significant ongunstige effecten meet, concluderen we dat er over het geheel gezien reden is om aan te nemen dat actief arbeidsmarktbeleid de herintredingskans vergroot.

Op basis van de verzamelde informatie is weinig te zeggen over de grootte van de effecten. Indicatief valt aan te geven dat men gemiddeld genomen zeker niet moet denken aan verdubbeling van de herintredingskans als gevolg van deelname aan een reïntegratie-instrument. Men moet eerder denken aan een kansvergroting in de orde van grootte van vijf tot tien procentpunten. Dit is echter een zeer ruwe schatting.

6 Deze studies zijn verzameld in het kader van een studie voor de UWV en het ministerie van SZW.

7 Bij meting van het effect op de werkloosheids- of uitkeringsduur is uiteraard een significant negatief teken (reïntegratie bekort dan de duur) als 'positief' te beschouwen.

Tabel 1 Overzicht van verzamelde studies naar hoofdconclusie wat betreft effect op baankans, verdeeld naar methode

	Experimenten	Niet-experimentele studies	Totaal
<i>Incentives</i>			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	13	4	17 (100 %)
Significant positief effect op baankans	11	3	14 (82 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of incentive-instrumenten	1	-	1 (6 %)
Geen of negatief effect op baankans	1	1	2 (12 %)
<i>Bemiddeling</i>			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	13	9	22 (100 %)
Significant positief effect op baankans	11	3	14 (64%)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of bemiddelingsinstrumenten	-	2	2 (9 %)
Geen of negatief effect op baankans	2	4	6 (27 %)

Vervolg Tabel 1

	Experimenten	Niet- experimentele studies	Totaal
Scholing			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	6	79	85 (100 %)
Significant positief effect op baankans	4	32	36 (42 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of scholingsinstrumenten	1	16	17 (20 %)
Geen of negatief effect op baankans	1	31	32 (38 %)
Instroomsubsidies			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	-	13	13 (100 %)
Significant positief effect op baankans	-	8	8 (62 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of subsidie-instrumenten	-	3	3 (23 %)
Geen of negatief effect op baankans	-	2	2 (15 %)
Gesubsidieerde arbeid			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	-	24	24 (100 %)
Significant positief effect op baankans	-	8	8 (33 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of subsidie-instrumenten	-	2	2 (8 %)
Geen of negatief effect op baankans	-	14	14 (58 %)

Vervolg Tabel 1

	Experimenten	Niet-experimentele studies	Totaal
<i>Totaal instrumenten</i>			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	32	130	161 (100 %)
Significant positief effect op baankans	25	56	80 (50 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of instrumenten	3	22	25 (16 %)
Geen of negatief effect op baankans	4	52	56 (35 %)

Bron: De Koning e.a. (te verschijnen).

4.1.2 RESULTATEN NAAR GEHANTEERDE METHODIEK

Om te bepalen of deelname aan een reïntegratiemaatregel de baankans van deelnemers vergroot, zou je eigenlijk moeten weten wat er met hen zou zijn gebeurd wanneer zij niet hadden deelgenomen. Evaluatie-onderzoek tracht in feite een zo betrouwbaar mogelijke reconstructie van de ‘counterfactual’ te vinden. De meest valide methode is die gebaseerd op een experiment waarbij aselekt een aantal personen uit de doelgroep voor een maatregel worden geselecteerd, die vervolgens opnieuw aselekt verdeeld worden over de experimentele groep, die ‘behandeld’ wordt, en de controlegroep, die niet ‘behandeld’ wordt. In een ideale opzet verschillen beide groepen niet in kenmerken en kan het verschil in baankansen volledig worden toegeschreven aan de ‘behandeling’.

Experimenten zijn niet altijd mogelijk (bijvoorbeeld bij maatregelen die al op grote schaal worden toegepast) en stuiten in het bijzonder in Europa op het bezwaar dat deze meebrengen dat werklozen (de controlepersonen), voor wie deelname aan een maatregel nuttig zou zijn, hiervan worden uitgesloten. Daarom zijn quasi-experimentele methoden ontwikkeld, waarbij drie methoden kunnen worden onderscheiden die ook in combinatie kunnen worden toegepast:

- a. vergelijking tussen de herintredingskans voor en na deelname. Deze benadering vereist dat mensen over een lange tijd in het verleden kunnen worden gevolgd;
- b. matching. Hierbij wordt per deelnemer een controlepersoon geselecteerd uit de groep van niet-deelnemers die zoveel mogelijk op de deelnemer lijkt wat betreft leeftijd, opleiding, e.d.
- c. de timing of events methode. Hierbij wordt met behulp van econometrische methoden gecorrigeerd voor verschillen in kenmerken tussen deelnemers en niet-deelnemers.

Een probleem bij methode a) is dat de context kan veranderen waardoor verschillen voor en na deelname ook door andere factoren worden bepaald dan alleen de deelname. Bij b) en c) vormt een probleem dat de kwaliteit van de evaluatie sterk wordt bepaald door de mate waarin rekening kan worden gehouden met individuele kenmerken en eigenschappen die van invloed zijn op de baankans. Maar in de praktijk worden relevante factoren als motivatie meestal niet gemeten. Het niet opnemen van dergelijke factoren leidt op zichzelf al tot onzuivere schattingen, maar dit wordt verergerd als niet-waargenomen factoren ook van invloed zijn op de uitkomsten. Als motivatie zowel de kans op deelname aan een maatregel vergroot als de baankans, en motivatie wordt niet gemeten, dan hebben betere plaatsingsresultaten voor de deelnemers mogelijk niet zozeer te maken met de deelname maar meer met de grotere motivatie die de deelnemers toch al hadden. Door methoden b) en c) met methode a) te combineren wordt dit probleem enigszins ondervangen. Recentelijk is een nieuwe methode ontwikkeld (Abbring en Van den Berg, 2003), waarbij het proces van herintreding vanuit de werkloosheid en het proces van instroom in een maatregel vanuit de werkloosheid beide in onderlinge samenhang worden gemodelleerd. Tevens wordt hierbij rekening gehouden met niet-waargenomen factoren die op beide processen van invloed zijn. Maar uit het artikel van Abbring en Van de Berg blijkt dat zelfs dan nog vergaande veronderstellingen moeten worden gemaakt om het model te kunnen schatten. Er is zeker nog geen volledig bevredigende quasi-experimentele aanpak beschikbaar.

Beïnvloedt de gehanteerde methodiek de uitkomsten? Uit tabel 1 kunnen we afleiden dat experimenten eerder gunstigere dan minder gunstige resultaten laten zien. Als we meer waarde hechten aan experimenten, dan is dus het totaalbeeld voor het actief arbeidsmarkt nog iets gunstiger dan naar voren komt uit tabel 1. Hierbij moet echter worden aangetekend dat experimenten vooral zijn uitgevoerd voor bepaalde instrumenten (incentives voor werklozen en bemiddeling) en op bepaalde doelgroepen, en voor een groot deel betrekking hebben op de Verenigde Staten. We hebben in elk geval niet de indruk dat het overzicht wordt vertekend door een groot aantal studies die gunstige resultaten geven min of meer door het gebruik van minder betrouwbare meetmethoden.

4.1.3 RESULTATEN NAAR INSTRUMENT

Uit tabel blijkt dat incentives voor werklozen (sancties, bonussen, e.d.), bemiddeling en instroomsubsidies het meest effectief zijn. Studies die een significant positief effect op de baankans meten zijn bij deze instrumenten duidelijk in de meerderheid. Bij scholing zijn de resultaten meer gemengd, terwijl bij gesubsidieerde arbeid studies waaruit insignificante of contraproductieve resultaten naar voren komen overheersen.

Hierbij moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats is bij instroomsubsidies niet altijd duidelijk of ook het effect na afloop van de subsidie wordt gemeten. Daardoor zijn de resultaten in tabel 1 voor dit instrument mogelijk wat geflatteerd. Daarentegen is bij gesubsidieerde arbeid het beeld wellicht wat te negatief. Bij dit instrument zijn in feite twee typen effecten van belang:

- bekorting van de werkloosheidsduur door instroom in gesubsidieerde arbeid;
- bevordering van de doorstroom naar reguliere arbeid.

Wat veel studies vinden is dat gesubsidieerde arbeid werk biedt voor werklozen die anders langer werkloos waren gebleven, maar dat tijdens de gesubsidieerde een lock-in effect optreedt waardoor doorstroom naar reguliere arbeid wordt belemmerd. Het kan dus zijn dat deelname aan gesubsidieerde arbeid de werkloosheidsduur bekort, maar er tevens toe leidt dat het langer duurt voordat mensen een reguliere baan vinden. De meeste studies meten laatstgenoemd effect, maar niet het eerstgenoemde. Verder moet men rekening houden met het feit dat met de gesubsidieerde arbeid producten en diensten worden voortgebracht.

Sommige studies maken meten zowel de effectiviteit van toepassing van een instrument als de dreiging ertoe. Voorbeelden zijn Klepinger e.a. (1997) en Lalive, van Ours en Zweimueller (2002) die dit voor respectievelijk monitoring (controle) en bemiddeling, en sancties onderzoeken. De dreiging van maatregeltoepassing heeft in beide gevallen een significant effect, los van de toepassing zelf.

4.1.4 RESULTATEN NAAR DOELGROEP

Bij slechts een deel van de studies zijn effecten voor afzonderlijke groepen gemeten. Het algemene beeld hieruit is dat het reïntegratiebeleid voor vrouwen effectiever is dan voor mannen en voor volwassenen effectiever dan voor jongeren. Voor de meeste instrumenten is het aantal beschikbare metingen te klein om per instrument uitspraken te doen naar doelgroep. Het scholingsinstrument vormt hierop een uitzondering, maar voor dit instrument verschillen de resultaten voor genoemde groepen niet van het algemene beeld.

In een deel van de verzamelde studies worden effecten gemeten voor wat je als kansarme groepen zou kunnen zien. Het betreft hier groepen als allochtonen, ouderen (ruwweg de groep ouder dan 40 jaar) en langdurig werklozen. Voor elk van deze groepen afzonderlijk is het aantal waarnemingen te klein om uitspraken te doen. Maar over het algemeen lijken de effecten voor dergelijke groepen groter dan gemiddeld te zijn.

Uit de beschikbare Nederlandse studies is iets meer te zeggen over effecten voor doelgroepen. Ter illustratie is in tabel 2 een overzicht gegeven van de resultaten van Nederlandse studies wat betreft het effect van scholing op de herintredingskans van oudere werklozen. Vastgesteld moet worden dat het alleen om niet-experimentele studies gaat en dat afgezien van een enkele studie niet gecorrigeerd is voor selectie-onzuiverheid. In tegenstelling tot het overzicht in tabel 4.1 is in tabel 2 ook een studie opgenomen die effectmeting baseert op de percepties van deelnemers. Uit de tabel komt naar voren dat scholing de herintredingskans van ouderen duidelijk vergroot.

In het huidige Nederlandse beleid zijn arbeidsgehandicapten een aparte doelgroep. Aan te nemen valt dat een aanzienlijk deel van de studies waarop onze overzichten gebaseerd zijn, betrekking heeft op maatregelen waarbij ook (gedeeltelijk) gehandicapten tot de deelnemers behoren. Maar het komt nauwelijks voor dat de resultaten apart voor deze groep worden weergegeven. Heyma e.a. (2003) is één van de weinige studies voor Nederland waarin reïntegratiemaatregelen voor arbeidsgehandicapten apart worden geanalyseerd. De Koning e.a. (te verschijnen) vinden in de

internationale literatuur slechts enkele voorbeelden van studies die ingaan op de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor specifiek arbeidsgehandicapten. Voor zover er op basis van deze studies, die methodologisch gezien de nodige beperkingen hebben, iets valt te zeggen over de effecten, lijken deze betrekkelijk klein.

Tabel 2 Overzicht van Nederlandse studies waarin het effect van scholing afzonderlijk voor oudere werklozen wordt gegeven

Auteurs (jaar van publicatie)	Scholingsinstrument	Methode	Uitkomsten
De Koning en Van Nes (1989)	Kaderregeling Scholing	Percepties van deelnemers	Gemiddeld positief effect op herintredingskans. Effect is voor ouderen (>40 jaar) groter dan gemiddeld
De Koning en Van Nes (1990)	CBB	Controlegroep via matching; OLS op baankans Geen correctie voor selectie- onzuiverheid	Gemiddeld positief effect op herintredingskans. Effect is voor ouderen (>40 jaar) groter dan gemiddeld
Zandvliet e.a. (1995)	CBB Kaderregeling Scholing	Logit-analyse op baankans Geen correctie voor selectie- onzuiverheid	Voor CBB gemiddeld vrijwel geen kansvergroting; voor KRS duidelijke kansvergroting. Effect is voor ouderen aanzienlijk groter dan gemiddeld
Gravesteijn e.a. (1995)	Scholingsprojecten binnen ESF- programma	Controlegroep via matching Geen correctie voor selectie- onzuiverheid	Positief effect op baankans voor groep ouder dan 35 jaar
Olieman e.a. (1998) en De Koning (1999)	Scholingsprojecten binnen ESF- programma	Controlegroep via matching OLS Geen correctie voor selectie- onzuiverheid	Gemiddeld negatief effect van scholing op baankans bij directe vergelijking met controlegroep. Na correctie voor waargenomen heterogeniteit klein significant positief effect. Voor ouderen (>40 jaar) effect groter dan gemiddeld. Effect is na ca. anderhalf jaar na afronding van de scholing nog intact

Vervolg Tabel 2

Auteurs (jaar van publicatie)	Scholingsinstrument	Methode	Uitkomsten
CPB (2000)		Timing of events Correctie voor selectie- onzuiverheid	Gemiddeld niet significant op 5% niveau. Voor ouderen (>45 jaar) wel significant positief
Heyma e.a. (2003)		Timing of events methode Geen correctie voor selectie- onzuiverheid	Gemiddeld significant positief effect op baankans. Bij ouderen effect groter dan gemiddeld

4.1.5 OVERIGE EFFECTEN EN KOSTEN

Bij instrumenten als scholing, die ertoe leiden dat werklozen voor wat langere tijd aan de arbeidsmarkt worden onttrokken, lijkt het om die reden minder aannemelijk dat de lopende werkloosheidsperiode sterk wordt bekort. Bij deze instrumenten zou het effect veeleer gelegen kunnen zijn in voorkoming van toekomstige werkloosheid. De verzamelde studies geven hiervoor echter geen aanwijzingen. Wat we bij enkele studies juist zien is dat de korte-termijneffecten wel positief zijn, maar de effecten op langere termijn kleiner worden (De Koning, Koss en Verkaik, 1988, Hujer, Maurer en Wellner, 1999, Fitzenberger en Prey, 2000, Lechner, 2000). Slechts bij een enkele studie (Larsson, 2000) wordt gevonden dat de effecten op langere termijn beter zijn dan op korte termijn.

Een deel van de verzamelde studies kijkt niet alleen naar effecten op baankansen, maar gaat ook na of deelnemers er op vooruit gaan in inkomen. Daaruit blijkt dat er duidelijk minder aanwijzingen zijn voor positieve inkomenseffecten dan voor positieve effecten op de herintredingskans.

Tot nu toe hebben we alleen gekeken naar arbeidsmarkteffecten. Maar voor een integrale evaluatie van reïntegratie-instrumenten zou ook naar niet-markteffecten moeten worden gekeken. Zo is denkbaar dat werkloosheid leidt tot een slechtere gezondheid, een grotere kans op crimineel gedrag, minder sociale contacten, e.d. Vooral bij langdurige werkloosheid zouden deze effecten kunnen optreden. Door activerende maatregelen zouden dergelijke ongewenste effecten verminderd kunnen worden, niet alleen door versnelde herintreding, maar ook – vooral bij scholing en gesubsidieerde

arbeid - door de deelname zelf. Maar hiernaar is nauwelijks onderzoek gedaan. Het Belgische onderzoeksinstituut HIVA doet momenteel onderzoek hiernaar. Dit onderzoek gaat over de effecten van non-profit organisaties in België waarbij langdurig werklozen tijdelijk in dienst komen om werkervaring op te doen en geschoold te worden ten einde hen te plaatsen in een reguliere baan. Hierbij worden lange perioden zowel voor als na de deelname in beschouwing genomen. Als methode wordt een controlegroepbenadering toegepast in combinatie met een vergelijking voor en na deelname. De voorlopige resultaten wijzen niet alleen op vergroting van de kans op een reguliere baan door deelname maar ook op aanzienlijke effecten op gezondheid, sociale participatie, e.d. Voor Nederland zijn enige indicaties bekend uit een onderzoek van De Koning e.a (1999) naar de effecten van ESF-projecten. Zij vinden dat in vergelijking tot de controlegroep, deelnemers aan ESF-projecten beter scoren op punten als sociale participatie, sociale contacten en zelfvertrouwen.

Ten slotte zijn de kosten van reïntegratie-instrumenten van belang. Er zijn enkele studies bekend die de kosten per toepassing afzetten tegen de besparing op uitkeringen. Zo komt Meyer (1992) op grond van een viertal (experimentele) studies tot de conclusie dat de baten van bonusregelingen groter zijn dan de kosten (inclusief uitvoeringskosten). Maar dergelijke studies zijn vrij uitzonderlijk. Verder zouden voor een integrale kosten-batenanalyse ook andere aspecten meegenomen moeten worden zoals effecten op de productiviteit, lange-termijneffecten en niet-markteffecten. Verder moet dan niet alleen gekeken worden naar de effecten voor de deelnemers maar ook naar afgeleide effecten op de economie en de arbeidsmarkt als geheel. Daarop richten we ons in de volgende paragraaf.

4.2 MACRO-ECONOMISCHE EFFECTEN

In het voorgaande bleek dat de internationale literatuur over de inkomenseffecten van scholing een duidelijk minder positief beeld geeft dan ten aanzien van de effecten op de herintredingskans. Voor zover het inkomen of het loon een indicator is voor de kwaliteit van de baan of de productiviteit, zijn er dus geen duidelijke aanwijzingen voor productiviteits- of kwaliteitsbevorderende effecten van scholing van werklozen.

Nu gaat de in vorige paragraaf behandelde literatuur alleen in op de effecten van reïntegratiemaatregelen op de arbeidsmarktpositie en het inkomen of het loon van de deelnemers.

De macro-economische effecten kunnen echter afwijken van de individuele effecten. Hierbij kunnen de volgende mogelijke effecten worden genoemd:

1. verdringingseffecten. Als scholing tot een hogere baankans van de geschoolden leidt, kan dit tot verdringing van andere werklozen leiden. Daardoor kunnen de effecten op de macro werkgelegenheid in elk geval op de korte termijn beperkt zijn;
2. effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod. Als scholing leidt tot een betere aansluiting, nemen, alle andere factoren gelijkblijvend, de macro werkloosheid en de macro openstaande vraag beide af en de werkgelegenheid toe;
3. effecten op de omvang van het arbeidsaanbod. Met het oplopen van de werkloosheidsduur, nemen de baankansen van werklozen af door stigmatisering door werkgevers, verlies aan menselijk kapitaal en verlies aan motivatie. Daardoor ontstaat een groep die weliswaar een werkloosheidsuitkering heeft, maar feitelijk niet meer actief is op de arbeidsmarkt. Van degenen die niet (meer) in aanmerking komen voor een uitkering, zal een deel zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. Scholing en andere reïntegratie-instrumenten kunnen voorkomen dat werklozen in zo'n situatie terechtkomen en bevorderen dat degenen die in zo'n situatie terechtkomen weer 'employable' worden. Hierdoor kan het aantal personen dat actief op de arbeidsmarkt is als werkende of werkloze werkzoekende toenemen. Te verwachten is dat hiervan een positief effect op de werkgelegenheid zou uitgaan.
4. effecten op de loonvorming. Of reïntegratiebeleid per saldo tot verruiming of verkrapping van de arbeidsmarkt leidt is a priori niet te zeggen. Derhalve kan ook over het effect op de loonvorming a priori geen uitspraak worden gedaan.

Verdringingseffecten zijn vooral onderzocht voor instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid. Over het algemeen zijn de gevonden verdringingseffecten aanzienlijk (zie onder meer De Koning, 2002, Allaart, 2002, Skedinger, 1995, en Forskund en Kruger, 1995). Bij scholing zouden deze effecten geringer kunnen zijn voorzover de geschoolden vacatures vervullen op deelmarkten waarop zich vraagknelpunten voordoen. Maar hiernaar is weinig onderzoek gedaan en voor zover er onderzoek is, levert dit geen hard bewijs dat scholing van werklozen de aansluiting tussen vraag en aanbod verbetert (zie De Koning, 2001, voor een overzicht).

Op de uiteindelijke effecten op de macro-economische productie, productiviteit en werkgelegenheid te bepalen zou gebruik moeten worden gemaakt van een algemeen –evenwichtsmodel, waarin dan ook bijvoorbeeld

de financiering van het beleid en de gevolgen voor de uitgaven aan uitkeringen meegenomen meegenomen zouden moeten worden. Het enige voorbeeld dat we kennen van een dergelijke benadering is een studie van het Jongen, Van Gamera en Graafland (2000), waaruit slechts geringe effecten van scholing en andere activerende maatregelen op de macro-economische uitkomsten naar voren komen. Om alle relevante economische mechanismen te kwantificeren dienen echter vele veronderstellingen te worden gemaakt die maar zeer ten dele empirisch onderbouwd kunnen worden.

Een alternatieve benadering waarbij kwantificering van de mechanismen in de economie en de arbeidsmarkt vermeden kan worden, is een cross-sectie analyse over landen. Als mag worden aangenomen dat spill-over effecten klein zijn, kunnen uit een eventuele samenhang tussen macro-economische grootheden en reïntegratie-inspanningen ten aanzien van werklozen, conclusies worden getrokken over de effecten van het actief arbeidsmarktbeleid op de macro-economische ontwikkeling. Er zijn overigens ook geaggregeerde effectstudies waarbij gebruik wordt gemaakt van gepoolde tijdreeksgegevens van regio's binnen een land. Omdat cross-over effecten tussen regio's binnen een land niet verwaarloosbaar zijn, geven laatstgenoemde studies partiële effecten weer.

De Koning (2001) geeft een overzicht van geaggregeerde effectstudies naar het actief arbeidsmarktbeleid. Aangevuld met enkele recentere studies is dit een totaal van 26 studies met vooral studies uit Duitsland, Nederland en Zweden, alsmede studies op basis van gegevens over de OECD-landen. De resultaten zijn wisselend. Er zijn zes studies die significant gunstige effecten laten zien op geaggregeerde grootheden als werkloosheid en werkgelegenheid, en acht studies waaruit geen significante effecten naar voren komen. Bij 12 studies worden voor sommige van de onderzochte instrumenten significante resultaten gevonden en voor andere niet of worden op sommige doelvariabelen significante effecten gevonden en op andere niet. In de meeste studies worden de effecten van het actief arbeidsmarktbeleid als geheel onderzocht en wordt geen onderscheid gemaakt naar instrument. Er valt op basis van deze studies dan ook weinig te zeggen over de macro-economische effecten van afzonderlijke instrumenten.

Onze conclusie is dat op basis van de beschikbare Nederlandse en internationale literatuur er geen aanleiding is om aan te nemen dat de macro-economische effecten van het actief arbeidsmarktbeleid groter zijn dan naar voren komt uit de micro-economische literatuur.

5 CONCLUSIES EN SLOTOPMERKINGEN

Een overzicht van de internationale micro-economische literatuur in de laatste 20 jaar naar de effecten van het actief arbeidsmarktbeleid wijst uit dat het met de effectiviteit van dit beleid minder slecht is gesteld dan vaak wordt verondersteld. Over het geheel genomen is er meer evidentie voor een positief effect op de baankans van de deelnemers dan voor geen of een averechts effect. Voor incentives voor werklozen, bemiddeling en instroomsubsidies is de balans zelfs duidelijk positief. Scholing biedt een meer gemengd beeld. Bij gesubsidieerde arbeid is het beeld overheersend negatief. In sommige gevallen heeft de 'dreiging' met toepassing van instrumenten al effect, soms zelfs meer dan de toepassing van het instrument zelf. Er is nauwelijks iets bekend over de vormgevingsaspecten die bepalend zijn voor de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten.

Reïntegratiebeleid lijkt voor vrouwen effectiever dan voor mannen en voor volwassenen effectiever dan voor jongeren. Verder zijn er aanwijzingen dat reïntegratie effectiever is voor groepen die als kansarm te kenschetsen zijn zoals laag opgeleiden, allochtonen en ouderen, dan voor de kansrijken. Een instrument als scholing, waarvan gemiddeld genomen vraagtekens bij de effectiviteit kunnen worden gezet, lijkt voor specifieke groepen als oudere werklozen wel effectief. Verder blijft gesubsidieerde arbeid waardevol als laatste redmiddel voor werklozen en arbeidsgehandicapten die vrijwel geen kans hebben op een reguliere baan. Maar deze laatste groep is waarschijnlijk betrekkelijk klein.

Er zijn geen aanwijzingen dat de lange-termijneffecten van reïntegratiemaatregelen op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers groter zijn dan de korte-termijneffecten. Eerder nemen de effecten in de tijd in omvang af. Verder is het veel minder waarschijnlijk dat deelname aan een reïntegratiemaatregel een positief effect op het inkomen of het loon heeft dan op de baankans.

Er is nauwelijks iets bekend over de niet-markteffecten van het actief arbeidsmarktbeleid. Hieronder verstaan we effecten op de gezondheid van de deelnemers, hun sociale participatie, e.d. Voor zover hierover iets bekend is, geeft dit echter wel aan dat deze effecten niet a priori verwaarloosd kunnen worden.

Uiteindelijk is niet van belang of de deelnemers aan reïntegratiemaatregelen hun positie verbeteren, maar of door deze maatregelen de totale werkloosheid afneemt, de onvervulde vraag kleiner wordt en de werkgelegenheid toeneemt. Door verdringingseffecten, effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod en indirecte effecten kunnen de macro-

economische effecten afwijken van de micro-economische effecten. Studies waarin getracht wordt de macro-economische effecten van het reïntegratiebeleid te schatten zijn echter met meer onzekerheid behept. Deze studies geven geen aanleiding om te veronderstellen dat de macro-economische effecten van dit beleid groter zijn dan uit de micro-economische literatuur naar voren komt.

Tot de evaluatiestudies waarop bovenstaande conclusies zijn gebaseerd behoort ook een aantal Nederlandse studies. Voor zover voor Nederland afzonderlijk conclusies kunnen worden getrokken, wijkt het algemene beeld niet wezenlijk af van de bovengenoemde conclusies. Wel moet hierbij worden aangetekend dat er voor Nederland weinig recente evaluatiestudies beschikbaar zijn. Tot nu toe hebben de uitkeringsinstanties (die sinds enige jaren verantwoordelijk zijn voor het reïntegratiebeleid) weinig evaluatieonderzoek uitgevoerd of laten uitvoeren. Daardoor is de bestaande kennis over de effecten en de kosten van reïntegratie-instrumenten onvoldoende om tot een optimale inzet van reïntegratie-instrumenten in Nederland te komen. Men weet niet precies welke cliënten een verhoogde kans op langdurige werkloosheid hebben. Evenmin weet men welke instrumenten effectief zijn voor de verschillende groepen werklozen en arbeidsongeschikten. Ook bestaat geen systematisch inzicht in de kosten van instrumenten in relatie tot de geboden kwaliteit.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt zich op het standpunt dat het de verantwoordelijkheid voor de uitvoering heeft gedelegeerd aan de uitkeringsinstanties en daarmee ook de verantwoordelijkheid voor evaluatie. Maar zoals aangegeven doen deze weinig aan evaluatie. Ten dele heeft dit waarschijnlijk te maken met het feit dat reïntegratie voor hen nieuw was en hun eerste prioriteit was de uitvoering ervan van de grond te krijgen. Maar mogelijk is men ook bang voor uitkomsten die op ineffectief beleid wijzen, waarop men vervolgens afgerekend kan worden. Verder is het de vraag of uitkeringsinstanties altijd over de mogelijkheden beschikken om goed evaluatie-onderzoek uit te laten voeren. Vooral bij kleine en middelgrote gemeenten is dit laatste twijfelachtig. Het gevolg van een en ander is dat thans minder bekend is over de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid dan voorheen. Het is daarom wenselijk dat het Ministerie eisen stelt aan de uitkeringsinstanties op het terrein van evaluatie en – zeker wat betreft de gemeenten – zelf initiatieven hierin neemt. Daarbij is van belang dat evaluaties niet uitsluitend gericht zijn op meting van de effecten op de uitkeringsduur en het uitkeringsvolume, maar worden uitgevoerd vanuit een breder perspectief op het actief arbeidsmarktbeleid. Ook bijvoorbeeld de effecten op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, de effecten op de verdeling van

werkloosheid en de niet-markteffecten zouden meegenomen moeten worden.

De internationale evaluatieliteratuur geeft geen aanleiding om te stoppen met het actief arbeidsmarktbeleid. Wel is er aanleiding tot selectieve toepassing. Sommige instrumenten werken waarschijnlijk beter dan andere. Ook verschilt de effectiviteit per doelgroep. In beginsel is het mogelijk om vrij precies vast te stellen welke combinaties van instrumenten en doelgroepen de beste resultaten bieden. Daarmee zou de effectiviteit van het beleid sterk kunnen verbeteren en zouden ineffectieve toepassingen voor een belangrijk deel vermeden kunnen worden. Betrouwbaar evaluatieonderzoek stelt hoge eisen aan de te hanteren gegevens en methoden. Centrale coördinatie is hiervoor onontbeerlijk.

LITERATUURVERWIJZINGEN

- Abbring J. en G. van den Berg (2003), 'The non-parametric identification of treatment effects in duration models', in: *Econometrica*, vol. 71.
- Allaart, P. (2002), 'Het gebruik van gesubsidieerde arbeid door werkgevers', in: P. Allaart, J. de Koning en J. Theeuwes, *Gesubsidieerde arbeid in Nederland*, Uitg. OSA, Tilburg.
- Barro, R.J.(1996), 'Getting it right: markets and choices in a free society', Cambridge MA, University Press.
- Calmfors, L., A. Forslund en M. Hemström, 'Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences', Seminar Paper No. 700, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Ehrenberg, R.G. en R.S. Smith (1997), 'Modern labour economics: Theory and public policy', Addison-Wesley, Reading MA.
- Fitzenberger, B. en H. Prey (2000), 'Evaluating public sponsored training in East Germany', *Oxford Economic Papers*.
- Forslund, A. en A.B. Krueger (1995), 'An evaluation of the Swedish Active Labour Market Policy – New and Received Wisdom', SNS Occasional Paper No. 65.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg en Ph. H. Robins (1997), Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 35, (4), blz. 1809-1855

- Gravesteyn, J.H., J. de Koning, R. Olieman en I. van der Weijde (1995), 'Ex-post evaluatie van de ESF hulpprogramma's voor doelstellingen 3 en 4 in Nederland', NEI, Rotterdam
- Haveman, R.L. en B.L. Wolfe (2001), 'Accounting for the social and non-market benefits of education', in: OECD, *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, Parijs.
- Haveman, R.L. en B.L. Wolfe (1984), 'Schooling and Economic Well-Being', in: *Journal of Human Resources*, Vol. 19.
- Heckman, J., R. Lalonde en J. Smith, (1999), 'The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs', in: O. Ashenfelter en D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, Elsevier Science.
- Heyma, A., W. Zwinkels en J. van Seters (2003), 'Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie: de relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten', RWI, Den Haag.
- Hujer, R. en M. Caliendo (2000), 'Evaluation of active labour market policy: methodological concepts and empirical estimates', Discussion Paper IZA DP No. 236, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Hujer, R., K. Maurer en M. Wellner (1999), 'The effects of public sponsored training on unemployment duration in West-Germany – A discrete hazard rate model based on a matched sample', IFO-Studien, 45 Jhg, No. 3, blz. 371-410
- Jongen, L.W., E. van Gameren en J.J. Graafland (2000), 'The impact of active labour market policies', CPB, Den Haag.
- Klepinger, D.H., T.R. Johnson, J.M. Joesch en J.M. Benus (1997), 'Evaluation of the Maryland unemployment insurance work search demonstration'.
- De Koning, J., A. Gelderblom, C.Th. Zandvliet en L. van den Boom (te verschijnen), 'Effectiviteit van reïntegratie: De stand van zaken', SEOR, Rotterdam.
- De Koning J., A. Gelderblom, C.Th. Zandvliet en R. Blanken (2004), 'Werkt scholing voor werklozen', Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

- De Koning, J. (2002), 'De evaluatie van gesubsidieerde arbeid: een overzicht', in: P. Allaart, J. de Koning en J. Theeuwes, *Gesubsidieerde arbeid in Nederland*, Uitg. OSA, Tilburg.
- De Koning, J. (2001), Aggregate impact analysis of active labour market policy: a literature review, *International Journal of Manpower*, Vol. 22, No. 8, blz. 707-735.
- De Koning, J., J.H. Gravesteijn-Ligthelm, K.C. Jonker, R. Olieman en C. van der Veen (1999), 'Tweede monitoring en evaluatie van het ESF-programma voor doelstelling 3', NEI, Rotterdam.
- De Koning, J. en P.J. Van Nes (1990), 'Landelijke evaluatie Kaderregeling Scholing', OAV-rapport 90-05, Arbeidsvoorziening, Rijswijk.
- De Koning, J. en P.J. Van Nes (1990), 'Evaluatie van het CBB: bereik en plaatsingseffecten', OAV-rapport 90-11, Arbeidsvoorziening, Rijswijk.
- De Koning, J., M. Koss en A. Verkaik (1988), 'De arbeidsmarkteffecten van het centrum voor (administratieve) vakopleiding', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Lalive, R., J. Zwemüller en J.C. van Ours (2000), 'The impact of active labour market programs and benefit entitlement rules on the duration of employment', IEW Working Paper No. 41, University of Zurich.
- Larsson, L. (2000), 'Evaluation of Swedish youth labour market programmes', Working Paper 2000:1, IFAU, Uppsala.
- Lechner, M. (2000), 'An evaluation of public sector sponsored continuous vocational training programs in East Germany', *Journal of Human Resources*.
- Meyer, B.D. (1992), 'Policy lessons from the U.S. unemployment insurance experiments'.
- OECD (diverse jaren), *Employment Outlook*, Parijs.
- Olieman, R., J.H. Gravesteijn, K.C. Jonker, J. de Koning en M. Arents (1998), 'Interim evaluatie ESF doelstelling 3', NEI, Rotterdam.
- Skedinger, P. (1995), 'Employment policies and the displacement in the youth labour market', *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 2, No. 1, Spring

Zandvliet, C. Th. E.F. van Bokhoven en E. van Dongen (1995), 'Kosten en baten van CBB, KRS en Sollicitatieclub in RBA Zuid-Limburg', NEI, Rotterdam.