



Centraal Planbureau



Kansrijk

arbeidsmarktbeleid

update

actief arbeidsmarktbeleid



mei 2020

KANSRIJK ARBEIDSMARKTBELEID – ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID

DIT IS EEN UPDATE VAN HOOFDSTUK 4 UIT DE PUBLICATIE KANSRIJK ARBEIDSMARKTBELEID DEEL 2, CPB 2016 ([LINK](#))

In deze update

Actuele tabel beleidsmaatregelen

Toelichting update Kansrijk arbeidsmarktbeleid

In aanloop naar Keuzes in Kaart 2021 zijn alle beleidsopties met betrekking tot actief arbeidsmarktbeleid uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, deel 2, 2016, herzien en waar mogelijk opnieuw doorgerekend op basis van de laatste inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Daarnaast zijn er enkele nieuwe maatregelen toegevoegd, zoals enkele aanpassingen aan het re-integratiebeleid in de bijstand op basis van de experimenten die zijn gedaan in het kader van de Participatiewet.

Auteurs: Wiljan van den Berge en Egbert Jongen

Deze publicatie kan gezien worden als aanvulling op de publicatie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* deel 2 (2016). U kunt deze en de oorspronkelijke publicatie downloaden via de website www.cpb.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: CPB (2020), Update Kansrijk arbeidsmarktbeleid – Actief arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau. Deze publicatie verschijnt tijdens de coronacrisis. Het is mogelijk dat de resultaten en aanbevelingen door de snelle en onvoorspelbare ontwikkelingen in een ander licht komen te staan. In het kader van de aanstaande recessie wordt specifiek aandacht besteed aan de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid tijdens een recessie.

Inhoud

1	Actuele tabel.....	4
2	Inleiding.....	6
3	Toelichting bij de maatregelen	6
3.1	Begeleiding en administratie	6
3.2	Scholing voor werkzoekenden	9
3.3	Financiële prikkels voor werkgevers en werkzoekenden.....	9
3.4	Beschut werk en directe baancreatie	10
3.5	Ondersteuning arbeidsgehandicapten	12
4	Actief arbeidsmarktbeleid in een recessie.....	12

1 Actuele tabel

Tabel 1.1 vervangt tabel 4.1, pagina 168-171 (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 2016)
Overzicht structurele effecten van beleidsopties omtrent actief arbeidsmarktbeleid*

Maatregel	Economische effecten		Inkomensongelijkheid	Toelichtingen en aanvullingen	
	Ex-ante budgettair effect (a)	Structurele werkgelegenheid (b)	Ex-ante inkomensongelijkheid (c)		
	mld euro	%	kwalitatief		
Begeleiding en administratie					
1.	Verhogen van leeftijdsgrens verplichte zoekperiode bijstand	0,0	0,0	Geen effect	Alleen effectief voor personen met korte afstand tot de arbeidsmarkt
2.	Ontheffing van verplichtingen in de bijstand	0,0	0,0	Geen effect	Vaak hebben bijstandsgerechtigden <i>de facto</i> al een ontheffing
3.	Intensiveren begeleiding bijstand	-0,3	+0,1	Geen effect	
4.	Afschaffen begeleiding bijstand	+0,5	-0,1	Geen effect	
5.	Verhogen vrijlating van bijverdiensten in de bijstand	0,0	0,0	Afname	Klein positief effect op gedeeltelijke uitstroom naar werk
6.	Afschaffen verplichting tot tegenprestatie bijstand	0,0	Onbekend	Geen effect	Geen onderzoek gedaan naar effect op kans op werk
7.	Uitbreiden face-to-face-gesprekken UWV	-0,1	0,0	Geen effect	Uitbreiden van gesprekken is minder effectief dan introduceren
8.	Afschaffen face-to-face-gesprekken UWV	+0,1	-0,1	Geen effect	
9.	Verplicht uitbesteden van re-integratietrajecten aan re-integratiebedrijven	0,0	0,0	Geen effect	
Scholing voor werkzoekenden					
10.	Geormerkt budget voor scholing langdurig werklozen in de WW	+0,1	0,0	Geen effect	Klein positief effect voor personen met grote kans op langdurige werkloosheid.
Financiële prikkels voor werkgevers en werkzoekenden					
11.	Verhogen van loonkostenvoordeel ouderen naar 10.000 euro	0,0	0,0	Geen effect	
12.	Afschaffen loonkostenvoordeel ouderen	+0,1	0,0	Geen effect	

Tabel 1.1
(vervolg)

Maatregel	Economische effecten		Inkomensongelijkheid	Toelichtingen en aanvullingen
	Ex-ante budgettaire effect (a)	Structurele werkgelegenheid (b)	Ex-ante inkomensongelijkheid (c)	
	mld euro	%	kwalitatief	
13.	Bonus werkgever voor aannemen personen uit bijstand of WW	0,0	0,0	Geen effect
14.	Baanvindbonus voor langdurig werklozen	0,0	0,0	Afname
Beschut werk en directe baancreatie				
15.	Uitbreiden beschut werk met 20.000 plekken	-0,5	+0,2	Afname Ex post besparing op uitkeringslasten van 0,3 mld euro. Niet lineair op te schalen. Gemiddelde productiviteit daalt.
16.	Creatie van 20.000 publieke banen gericht op langdurig werklozen	-0,6	+0,1	Afname Ex-post besparing op uitkeringslasten van 0,1 mld euro. Niet lineair op te schalen. Gemiddelde productiviteit daalt minder dan bij uitbreiding beschut werk
Ondersteuning arbeidsgehandicapten				
17.	Structurele no-riskpolis t.b.v. re-integratie langdurig zieken of arbeidsongeschikten	-0,1	Onbekend	Geen effect

* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. van *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* deel 2 (CPB, 2016, [link](#)). De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven. Alle cijfers zijn afgerond op 1 cijfer achter de komma.

(a) Dit is het ex-ante budgettaire effect na volledige implementatie, prijspeil 2021. De ex-ante budgettaire effecten van deze maatregelen zijn exclusief eventuele in- en uitverdieneffecten bij de uitkeringen als gevolg van een toename of afname in de werkgelegenheid. Dit houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit) niet zijn meegerekend. Een + betekent een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring).

(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren na volledige implementatie.

2 Inleiding

Kansrijk arbeidsmarktbeleid is onderdeel van de reeks Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze reeks maakt beschikbare kennis toegankelijk voor beleidsvorming, en meer specifiek voor het opstellen van verkiezingsprogramma's. De Kansrijk-rapporten geven inzicht in de werking van potentiële beleidsopties, en kunnen daarmee de politieke partijen helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes.

In deze update van hoofdstuk 4 uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 (2016)* komt actief arbeidsmarktbeleid aan de orde. Dit betreft beleid gericht op het activeren van personen naar werk, zoals begeleiding, scholing, financiële prikkels of directe baancreatie. Beleid omtrent uitkeringen, zoals het verhogen of het verlagen van een uitkering, komt in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid - update sociale zekerheid aan de orde* ([link](#)). Beleid omtrent het minimumloon wordt besproken in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid - update minimumloonbeleid* ([link](#)).

Deze update is gebaseerd op de meest recente inzichten uit de internationale wetenschappelijke literatuur en Nederlands onderzoek. Zo is onder andere gebruikgemaakt van de inzichten uit de experimenten die in verschillende gemeenten zijn gedaan in het kader van de Participatiewet. In deze update bespreken we alleen de effecten van beleidswijzigingen. Een uitgebreide beschrijving van het stelsel in Nederland is beschikbaar in de originele publicatie ([link](#)).

Deze publicatie verschijnt tijdens de coronacrisis. In de doorrekening van de effecten gaan we uit van de structurele situatie van de Nederlandse economie. Dit betekent dat de conjunctuur in principe geen rol speelt bij de doorrekening. Gegeven de aanstaande recessie gaan we in hoofdstuk 4 in op wat we weten over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid in een recessie.

3 Toelichting bij de maatregelen

3.1 Begeleiding en administratie

De beleidsopties op het gebied van begeleiding en administratie bevatten het grootste deel van de dienstverlening van het UWV en gemeenten aan werkzoekenden. Daarnaast vallen hieronder de verplichtingen en eventuele sancties voor personen die een uitkering ontvangen.

Beleidsoptie 1: verhogen van leeftijdsgrens verplichte zoekperiode bijstand bij korte afstand tot de arbeidsmarkt

Op dit moment geldt er een verplichte zoekperiode van vier weken voor personen tussen de 18 en 27 jaar die bijstand aanvragen, waarin zij nog niet direct een uitkering ontvangen. Nadat deze vier weken zijn verstreken, en zij geen baan hebben gevonden, krijgen ze met terugwerkende kracht alsnog een uitkering vanaf het moment van aanvraag. Deze maatregel is effectief in het beperken van instroom in de bijstand doordat personen vaker werk vinden in deze periode (Bolhaar et al. 2019).¹ De leeftijdsgrens zou bijvoorbeeld verhoogd

¹ Bolhaar, J., N. Ketel en B. van der Klaauw, 2019, Job search periods for welfare applicants: Evidence from a randomized experiment, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 11(1), pp. 92-125.

kunnen worden naar 35 of 45 jaar. Voor deze wat oudere groep zal waarschijnlijk wel expliciet rekening moeten worden gehouden met hun afstand tot de arbeidsmarkt, want alleen voor personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt zal deze maatregel effectief zijn. Naar verwachting is de maatregel minder effectief bij aanvragers met een hogere leeftijd, omdat het vaker om personen zal gaan die minder kansrijk zijn. Zij hebben immers al vaker een periode WW ontvangen dan jongere aanvragers, en zullen dus gemiddeld al langer werkloos zijn. We verwachten dat het uitbreiden van de verplichte zoekperiode naar oudere leeftijdsgroepen een nihil effect heeft op de structurele werkgelegenheid, afgerond 0,0%. Een uitbreiding van de verplichte zoekperiode kan de drempel om een uitkering aan te vragen verhogen, en daarom ex post leiden tot een besparing op de uitkeringslasten.

Beleidsoptie 2: ontheffing van verplichtingen in de bijstand

Op dit moment heeft een deel van de bijstandsgerechtigden een sollicitatieplicht, zij moeten betaald werk accepteren en deelnemen aan re-integratieactiviteiten. Uit de experimenten die in verschillende gemeenten zijn gedaan in het kader van de Participatiewet, blijkt dat het afschaffen van deze verplichting voor bijstandsgerechtigden geen effect heeft op de uitstroom uit een uitkering (De Boer et al., 2020).² Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel van de bijstandsgerechtigden *de facto* al een ontheffing hebben van de verplichtingen.³ Verder betreft het een groep die (na loting) vrijwillig aan het experiment deelnam, met wellicht relatief gunstiger arbeidsmarktkansen dan de gehele bijstandspopulatie. De controle op verplichtingen vindt tegelijkertijd plaats met het bepalen van het recht op een bijstandsuitkering door bijvoorbeeld de toets op inkomen van de partner. Als de verplichtingen worden afgeschaft, moet nog steeds worden bepaald of personen recht hebben op een uitkering, dus de budgettaire besparing van deze maatregel is nihil.

Beleidsoptie 3 en 4: intensiveren van begeleiding in de bijstand en afschaffen van begeleiding in de bijstand

Bijstandsgerechtigden krijgen begeleiding bij het zoeken naar werk, waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt de soort begeleiding bepaalt. Een intensivering van deze begeleiding heeft een klein positief effect op de gedeeltelijke uitstroom naar werk (>12 uur per week). Het effect op de volledige uitstroom naar werk (>27 uur per week) was niet statistisch significant (De Boer et al., 2020).⁴ Ook bij deze interventie geldt dat het een groep was die (na loting) vrijwillig aan het experiment deelnam, met wellicht relatief gunstige arbeidsmarktkansen ten opzichte van de gehele bijstandspopulatie. Een uitbreiding naar alle bijstandsgerechtigden zal dus niet noodzakelijk hetzelfde effect hebben. Afgerond is het effect op de structurele werkgelegenheid +0,1%. Het budgettair effect is afgerond -0,3 mld euro. Doordat personen sneller uit de bijstand stromen, zal er ex-post ook een besparing zijn op de uitkeringslasten. Afschaffing van de begeleiding in de bijstand heeft naar verwachting een klein negatief effect op de werkgelegenheid van afgerond -0,1%. Het budgettair effect daarvan is +0,5 mld. euro. Doordat personen minder snel uit de bijstand stromen, zullen de uitkeringslasten ex post stijgen.

² De Boer, H., J. Bolhaar, J., E. Jongen, E. en A. Zulkarnain, 2020, Evaluatie experimenten participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk, CPB Notitie, Den Haag. ([link](#))

³ Eerder onderzoek vond dat een ontheffing van de sollicitatieverplichtingen voor oudere werklozen en mantelzorgers in de WW leidde tot een lagere zoekinspanning. Het verschil kan komen doordat WW'ers een kansrijkere groep zijn dan bijstandsgerechtigden. Zie: Hulleger, P. en J. van Ours, 2014, Seek and ye shall find: How search requirements affect job finding rates of older workers, *De Economist*, vol. 162(4), pp. 377-395., en Lammers, M., Bloemen, H. en S. Hochguertel, 2013, Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits, *European Economic Review*, vol. 58C, pp. 31-57.

⁴ In twee van de drie gemeenten (Deventer en Wageningen) waarvoor een causaal verband kon worden bepaald had intensievere begeleiding geen statistisch significant effect op het vinden van een baan meer dan 12 uur per week, in de derde gemeente (Utrecht) was het effect statistisch significant en positief.

Beleids optie 5: verhogen vrijlating van bijverdiensten in de bijstand

Personen mogen naast hun bijstandsuitkering werken en een deel van dat inkomen houden. Deze zogenaamde vrijlatingsregeling laat personen op dit moment 25% van hun inkomsten houden, tot een netto maximum van ongeveer 200 euro per maand, voor een periode van maximaal zes maanden. In de experimenten in het kader van de Participatiewet is deze grens verhoogd naar 50% van het verdiende inkomen, tot een maximum van netto 200 euro per maand, voor de gehele duur van het experiment (maximaal twee jaar). Dit bleek een klein positief effect te hebben op de gedeeltelijke uitstroom naar werk (>12 uur per week) (De Boer et al., 2020).⁵ Er was geen statistisch significant effect op de volledige uitstroom naar werk (>27 uur per week). Een eerder experiment gericht op alleenstaande moeders in de bijstand vond ook een klein positief effect op het aantal gewerkte uren, maar niet op de kans om de bijstand geheel te verlaten (Knoef en Van Ours, 2016).⁶ Het totale effect op de structurele werkgelegenheid is afgerond 0,0%. Het ex-ante budgettair effect van deze maatregel is nihil. Ex post zal er een bescheiden besparing zijn op de uitkeringslasten doordat personen sneller uit de bijstand stromen.

Beleids optie 6: afschaffen van verplichting tot tegenprestatie in de bijstand

In de Participatiewet is een verplichting tot tegenprestatie in de bijstand opgenomen. Gemeenten moeten hiervoor beleid ontwikkelen en in lijn hiermee een tegenprestatie vragen van bijstandsgerechtigden. Veel gemeenten doen dit echter niet of nauwelijks. In 2018 deed ongeveer 5% van de bijstandsgerechtigden (26.000 personen) een tegenprestatie. Er is geen literatuur bekend over of de tegenprestatie helpt bij het vinden van werk. Maar zelfs als er een positief effect zou zijn, is de impact daarvan op de totale structurele werkgelegenheid naar verwachting erg klein, omdat het zo weinig wordt toegepast. We verwachten daarom dat het effect op de structurele werkgelegenheid van het afschaffen van de tegenprestatie nihil is. Uit een evaluatie van de tegenprestatie in Rotterdam blijkt dat een tegenprestatie ongeveer 1.000 euro per persoon kost, bijvoorbeeld voor begeleiding en het zoeken naar een plek waar personen aan de slag kunnen.⁷ Het ex-ante budgettair effect is dan ook nihil (<0,05 mld euro).

Beleids optie 6 en 8: uitbreiden of afschaffen face-to-face gesprekken UWV

De afgelopen jaren heeft het UWV de persoonlijke dienstverlening uitgebreid met meer face-to-face gesprekken. Uit onderzoek blijkt dat deze effectiever zijn dan de online dienstverlening in het bevorderen van uitstroom uit een uitkering (De Koning et al., 2015).⁸ Het afschaffen van deze dienstverlening zal ongeveer 0,1 mld euro besparen voor de overheid en leiden tot een negatief effect op de werkgelegenheid van afgerond -0,1%. Ex post zal dit leiden tot een stijging van de uitkeringslasten, doordat personen minder snel uit de WW zullen stromen. Het verder uitbreiden van de gesprekken is vermoedelijk minder effectief dan de invoering ervan, omdat gesprekken nu al zo veel mogelijk daar ingezet worden waar ze het meest effectief zijn.

Beleids optie 9: verplicht uitbesteden van re-integratietrajecten aan re-integratiebedrijven

De literatuur laat zien dat private partijen niet beter zijn in het uitvoeren van re-integratie dan publieke partijen (Behaghel et al., 2014).⁹ Daar tegenover staat dat de kosten wel hoger liggen: private partijen bieden

⁵ Ook bij de vrijlatingsregeling had in twee van de drie gemeenten (Deventer en Wageningen) waarvoor een causaal verband kon worden bepaald had de hogere vrijlating geen statistisch significant effect op het vinden van een baan meer dan 12 uur per week, in de derde gemeente (Utrecht) was het effect statistisch significant en positief.

⁶ Knoef, M. en J. van Ours, 2016, How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence from a policy experiment, *Journal of Population Economics*, vol. 29, pp. 1025-1061.

⁷ Zie Bus, A., De Vries, C. en S. van de Zeele, Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam, 2017, ([link](#)).

⁸ De Koning, J., P. de Hek, P.L. Mallee, L., M. Groenewoud, M. en W. Zwinkels, 2015, Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV, SEOR / Regioplan / Epsilon Research.

⁹ Behaghel, L., B. Crepon, B. en M. Gurgand, 2014, Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6(4), pp. 142-174.

vaker trajecten aan die niet per se leiden tot een hogere uitstroom naar werk. Deze maatregel heeft naar verwachting geen effect op de werkgelegenheid. Het budgettair effect is afgerond 0,0 mld euro.

3.2 Scholing voor werkzoekenden

Beleids optie 10: (geoormerkt) budget van 100 mln voor scholing van langdurig werklozen in de WW

Op dit moment is er geen budget bij het UWV voor scholing in de WW. Uit de literatuur blijkt dat met name voor personen met een grote kans op langdurige werkloosheid scholing een relatief effectieve vorm van activering is (Card et al., 2018; Lammers en Kok, 2019).¹⁰ Scholing zorgt er echter wel voor dat personen initieel uit het zoekproces worden gehaald. De maatregel is dus vooral effectief voor personen met een grote kans op langdurige werkloosheid. Voor deze groep kan het effect van scholing groot zijn. Omdat het echter om een relatief kleine groep gaat zal het totale effect op de werkgelegenheid positief maar klein zijn, afgerond 0,0%. Het budgettair beslag is 0,1 mld. Ex post zal dit leiden tot een bescheiden besparing op de uitkeringslasten doordat personen vaker uit een uitkering stromen.

3.3 Financiële prikkels voor werkgevers en werkzoekenden

In de categorie financiële prikkels vallen programma's die werkgevers of werkzoekenden een tijdelijke of eenmalige bonus geven bij het creëren of vinden van een baan. Vaak zijn deze maatregelen gericht op bepaalde groepen zoals langdurig werklozen of werkloze ouderen.¹¹

Beleids optie 11 en 12: verhogen van loonkostenvoordeel ouderen naar 10.000 euro of afschaffen loonkostenvoordeel ouderen

Werkgevers krijgen in het huidige systeem een korting op de loonkosten bij het aannemen van een werknemer van 56 jaar of ouder uit een uitkering. Dit voordeel kan oplopen tot 6.000 euro per jaar voor maximaal drie jaar. In optie 11 wordt dit voordeel verhoogd naar maximaal 10.000 euro per jaar voor maximaal drie jaar. In optie 12 wordt het voordeel afgeschaft. Er is geen evaluatie van de effectiviteit van dit loonkostenvoordeel. Uit onderzoek in Duitsland blijkt dat een genereus loonkostenvoordeel voor oudere werknemers voor de meeste groepen geen statistisch significant effect had op het verhogen van hun uitstroomkansen (Boockmann et al., 2012).¹² We verwachten daarom dat beide maatregelen een nihil effect zullen hebben op de werkgelegenheid. Het verhogen van het loonkostenvoordeel naar 10.000 euro zal een relatief klein budgettair beslag kennen, afgerond 0,0 mld euro. Het afschaffen van het loonkostenvoordeel levert afgerond 0,1 mld euro op.

Beleids optie 13: bonus werkgever voor aannemen personen uit WW of bijstand

Deze maatregel lijkt sterk op het al bestaande loonkostenvoordeel voor oudere werknemers, maar dan toegepast op alle werknemers in een uitkerings situatie. Uit de literatuur blijkt dat dit soort aannamesubsidies

¹⁰ Beide studies laten een toename in de kans op werk na 12 maanden zien van rond de 8 à 10%. Zie Card, D., J. Kluve en A. Weber, 2018, What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *Journal of the European Economic Association*, vol. 16(3), pp. 894-931 en

Lammers, M. en L. Kok, 2019, Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands, *Empirical Economics*.

¹¹ De OESO rekent hier ook (semi-)permanente subsidies onder, zoals het lage inkomensvoordeel (liv). Zie voor varianten daarvan de update Kansrijk Sociale Zekerheidsbeleid ([link](#)).

¹² Boockmann, B., T. Zwick, T., A. Ammermuller, en M. Maier, 2012, Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from natural experiments, *Journal of the European Economic Association*, vol. 10(4), pp. 735-764.

weinig tot geen effect hebben op de kans dat personen uit een uitkering stromen (Boockmann et al., 2012).¹³ Er is wel bewijs dat aannamesubsidies die tijdelijk, onverwacht - zodat bedrijven er niet op kunnen anticiperen en bijvoorbeeld het invullen van hun al geplande vacatures uitstellen - en gericht zijn, zoals in een recessie, wel effectief zijn (Cahuc et al., 2019, zie ook hoofdstuk 4).¹⁴ Het verwachte structurele werkgelegenheidseffect van deze maatregel op de lange termijn is echter nihil.

Beleids optie 14: invoeren van baanvindbonus voor langdurig werklozen

Langdurig werklozen zouden meer geprikkeld kunnen worden om werk te vinden als daar een bonus tegenover staat. Van der Klaauw en Van Ours (2013) vinden voor langdurig werklozen in de bijstand echter dat een baanvindbonus geen effect had op hun uitstroom naar werk.¹⁵ We verwachten dan ook geen werkgelegenheidseffect van deze maatregel.

3.4 Beschut werk en directe baancreatie

In de categorie beschut werk en directe baancreatie vallen maatregelen die gericht zijn op ondersteuning van arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen, bijvoorbeeld met maatregelen die hen voorbereiden op terugkeer naar de arbeidsmarkt of gericht op langdurige ondersteuning, zoals in beschut werk.

Beleids optie 15 en 16: publieke banen voor specifieke groepen

Er zijn in het kader van re-integratie in principe twee doelgroepen voor directe baancreatie in de publieke sector. De eerste zijn langdurig werklozen, en de tweede zijn personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de tweede groep gaat het om personen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, terwijl in de eerste groep ook personen zitten die in principe wel zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen.

De publieke banen gericht op langdurig werklozen zijn waarschijnlijk de bekendste vorm. Hier vallen bijvoorbeeld de zogenaamde I/D-banen (instroom-doorstroom, ook wel 'Melkert-banen' genoemd) onder. Er is veel evidentie dat deze vorm leidt tot verminderde doorstroming naar regulier werk (Card et al., 2018).¹⁶ Dat is ook aangetoond voor de I/D-banen (Theeuwes 2002, Serail et al., 2002).¹⁷ De publieke banen hebben vaak een averechts effect op de kans om uit te stromen naar regulier werk, omdat ze stigmatiserend werken en omdat het loon vaak hoger ligt dan de uitkering.

Basisbanen zijn een variant op de I/D-banen. Het gaat hier om banen van maatschappelijk nut voor langdurig werklozen met een relatief kleine kans op uitstroom naar regulier werk. In tegenstelling tot de I/D-banen is

¹³ Boockmann, B., T. Zwick, T., A. Ammermuller, en M. Maier, 2012, Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from natural experiments, *Journal of the European Economic Association*, vol. 10(4), pp. 735-764.

¹⁴ Cahuc, P., S. Carcillo, S. en T. le Barbanchon, 2019, The effectiveness of hiring credits, *The Review of Economic Studies*, vol. 86, pp. 593-626.

¹⁵ Van der Klaauw, B. en J.C. van Ours, 2013, Carrot and stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28, pp. 275-296.

¹⁶ Card, D., J. Kluge en A. Weber, 2018, What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *Journal of the European Economic Association*, vol. 16(3), pp. 894-931.

¹⁷ Theeuwes, J., 2002, Gesubsidieerde arbeid: terug van weggeweest, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol.23: 73-79. Serail, S., van de Pas, I., Vloet, A. en J. Dagevos, 2002, ID-banen in perspectief. Bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers, IVA, Tilburg.

het doel van de basisbaan echter niet doorstroom naar regulier werk.¹⁸ Personen zullen dus waarschijnlijk lang in deze banen blijven.¹⁹

Het is bij dit soort programma's erg belangrijk om goed te selecteren wie ervoor in aanmerking komt. Immers, als er ook banen worden gecreëerd voor personen die in een reguliere baan zouden kunnen werken, ontstaat er *deadweight loss*. Als de banen exclusief gericht zijn op langdurig werklozen, zal de *deadweight loss* kleiner zijn, omdat zij een relatief lage kans hebben om regulier werk te vinden. De exacte vormgeving van de maatregel is daarom belangrijk. In de huidige berekening gaan we uit van een situatie waar personen direct bij gemeenten in dienst worden genomen, en daarna eventueel gedetacheerd bij andere partijen. De extra kosten bovenop een uitkering komen dan neer op ongeveer 8.000 euro per baan. Dit komt onder andere door kosten voor begeleiding, het zoeken naar een passende plek en een hoger salaris. Uit de analyse en het literatuuroverzicht in Jongen (2010) blijkt dat het netto werkgelegenheidseffect van de publieke banen voor langdurig werklozen ongeveer 30% is. Dit komt doordat een deel van de deelnemers zonder een publieke baan zelf regulier werk gevonden zou hebben (*deadweight loss*) en doordat een deel van de deelnemers juist minder snel uitstroomt naar regulier werk (*lock-in effect*).²⁰ De ex ante budgettaire kosten van 20.000 publieke banen voor langdurig werklozen zijn ongeveer 0,6 mld euro. De banen leveren per saldo +0,1%-punt werkgelegenheid op. De ex ante budgettaire effecten van deze maatregelen zijn exclusief eventuele in- en uitverdieneffecten bij de uitkeringen als gevolg van een toename of afname in de werkgelegenheid. Doordat langdurig werklozen uitstromen uit een uitkering, levert deze maatregel ex post wel een besparing op de uitkeringslasten op van 0,1 mld euro.

De tweede vorm van publieke banen is gericht op personen die zonder dit type ondersteuning een zeer kleine kans hebben om aan het werk te komen, omdat hun productiviteit onder het minimumloon (plus werkgeverskosten) ligt. Dit vond tot 2015 plaats in de sociale werkplaatsen, en nu in 'beschut werk'. Het gaat hier om productiewerk met structureel extra begeleiding gericht op specifieke doelgroepen. Omdat het hier om personen gaat die anders niet hadden gewerkt, verhoogt deze vorm van baancreatie per definitie de structurele werkgelegenheid. Gemeenten hebben budget om op termijn 30.000 plekken voor beschut werk te realiseren. Dit kan op de lange termijn naar verwachting uitgebreid worden met 20.000 plekken van 25.000 euro per plek. Het ex ante budgettair effect is daarmee 0,5 mld euro. Doordat personen vanuit een uitkering naar beschut werk stromen, nemen ex post de uitkeringslasten af met ongeveer 0,3 mld euro. De maatregel leidt naar verwachting tot een verhoging van de werkgelegenheid met +0.2%-punt.

Voor beide vormen van publieke banen geldt dat de gemiddelde productiviteit in Nederland zal dalen door de creatie van deze banen, omdat er veel werk met een relatief lage productiviteit bij komt. Dit geldt in sterkere mate voor de uitbreiding van beschut werk dan voor gesubsidieerde banen gericht op langdurig werklozen. Ook geldt dat beide maatregelen niet lineair op te schalen zijn. Bij de gesubsidieerde banen omdat de kans op *deadweight loss* groter wordt naarmate de doelgroep wordt uitgebreid, en bij beschut werk omdat de toename zich dan richt op personen met een steeds lagere productiviteit die meer begeleiding nodig hebben.

¹⁸ Sommige gemeenten proberen dit soort varianten ook uit. Zo heeft de gemeente Den Haag de STiP banen, die in principe 3 jaar duren. Amsterdam heeft de 'werkbrigade', met banen van 6 maanden tot 2 jaar die wel expliciet op uitstroom naar regulier werk zijn gericht. Andere steden denken ook na over het creëren van dit soort werk.

¹⁹ Het achterliggende idee is dat werk bijdraagt aan het welzijn van personen, en dat dit daarom te prefereren is boven een uitkering. Zie WRR, 2020, Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag. Zie ook Van Eijkel, R., S. Gerritsen, K. Sadiraj en M. Versantvoort, 2020, De brede baten van werk, SCP en CPB, [link](#).

²⁰ Jongen, E., 2010, *Modelling the Impact of Labour Market Policies in the Netherlands*, Thela Thesis Publishers, Amsterdam.

3.5 Ondersteuning arbeidsgehandicapten

In de categorie ondersteuning arbeidsgehandicapten gaat het om tijdelijke of langdurige ondersteuning gericht op werknemers met een arbeidshandicap, of op werkgevers die personen met een arbeidshandicap in dienst nemen. Het quotum voor arbeidsgehandicapten wordt behandeld in Kansrijk arbeidsmarkt - update sociale zekerheid arbeidsmarktbeleid – update sociale zekerheid ([link](#)).

Beleids optie 17: structurele no-riskpolis t.b.v. re-integratie langdurig zieke of arbeidsgehandicapte

De huidige no-riskpolis bij het in dienst nemen van een langdurig zieke of arbeidsgehandicapte duurt vijf jaar, met een eventuele verlenging van nog eens vijf jaar. Een structurele no-riskpolis beperkt het risico voor werkgevers bij het in dienst nemen van een langdurig zieke of arbeidsgehandicapte verder, en kan ertoe leiden dat zij sneller overgaan tot het geven van een vast contract. Het nadeel is dat dit de prikkel verlaagt voor de werkgever om zelf werk te maken van de re-integratie van de werknemer. Daarnaast is er sprake van een *deadweight loss*, omdat niet iedereen dit instrument nodig heeft. Over deze optie is geen literatuur bekend, dus er kan geen kwantitatieve inschatting gemaakt worden. Het effect op de structurele werkgelegenheid in aanvulling op de bestaande regeling is vermoedelijk positief maar klein. Het ex-ante budgettaire effect is afgerond -0,1 mld euro.

4 Actief arbeidsmarktbeleid in een recessie

De effecten van actief arbeidsmarktbeleid in deze update gaan over de structurele situatie op de lange termijn. Het is echter goed mogelijk dat actief arbeidsmarktbeleid in een recessie anders uitpakt dan in een hoogconjunctuur. Aan de ene kant concurreren deelnemers aan een programma met meer baanzoekers in een recessie, die vaak ook nog eens beter gekwalificeerd zijn. Hun kansen op werk kunnen daardoor afnemen, wat de effectiviteit van re-integratiebeleid kan verlagen. Aan de andere kant is de kans om een baan te vinden relatief laag in een recessie, wat de *deadweight loss* kan verkleinen. Wat weten we empirisch over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid tijdens recessies?

Uit de empirische literatuur blijkt dat actief arbeidsmarktbeleid doorgaans effectiever is in een recessie. In een invloedrijke metastudie waarin 209 evaluaties van actief arbeidsmarktbeleid zijn meegenomen, vinden Card et al. (2018) ook een positieve correlatie tussen de werkloosheid en de effectiviteit van programma's.²¹ Zij suggereren daarnaast dat trainingsprogramma's mogelijk effectiever zijn in een recessie, omdat de deelnemers op de korte termijn sowieso een lagere kans op werk hebben, maar op de langere termijn nog steeds baat hebben bij de verbeterde vaardigheden. Het *lock-in* effect van scholing is dan minder problematisch (zie ook Lechner en Wunsch 2009). Andere studies die direct de correlatie tussen de conjunctuur en actief arbeidsmarktbeleid bestuderen komen tot dezelfde conclusie (Lechner en Wunsch 2009, Kluge 2010, Forslund et al. 2011).²²

²¹ Card, D., J. Kluge en A. Weber, 2018, What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *Journal of the European Economic Association*, vol. 16(3), pp. 894-931.

²² Lechner, M. en C. Wunsch, 2009, Are training programs more effective when unemployment is high? *Journal of Labor Economics*, vol. 27(4), pp. 653-692. Kluge, J., 2010, The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, vol. 17, pp. 904-918.

Een specifieke maatregel die effectief lijkt te zijn tijdens een recessie is een aannamesubsidie. Cahuc et al. (2019) vinden dat een tijdelijke aannamesubsidie in Frankrijk gericht op kleine bedrijven tijdens de Grote Recessie na 2008 een sterk positief effect had op werkgelegenheid.²³ Belangrijke voorwaarden voor de effectiviteit van deze subsidie lijken te zijn dat deze kortdurend is (maximaal een jaar) en niet van tevoren is aangekondigd (hij ging in op de dag van aankondiging), zodat werkgevers er niet op konden anticiperen door bijvoorbeeld personen pas later aan te nemen (na introductie van de subsidie).

Er zijn echter ook uitzonderingen. Een studie van Cammeraat et al. (2017) laat zien dat een verplicht werk-leerprogramma voor jongeren onder de 27 jaar in Nederland die geen baan hebben of onderwijs volgden, juist niet effectief was tijdens de Grote Recessie.²⁴ Dit zou verklaard kunnen worden doordat deze maatregel gericht was op jongeren, die in een recessie hun kans op werk relatief sterk zien dalen. Niet ieder programma lijkt dus effectiever in een recessie.

Een beperking van veel evaluaties van actief arbeidsmarktbeleid is dat ze er geen rekening mee houden dat een programma kan leiden tot verdringing van andere werkzoekenden die niet deelnemen aan een programma. Crepon et al. (2013) laten, op basis van een gerandomiseerd experiment in Frankrijk, zien dat dit soort verdringingseffecten substantieel kunnen zijn en de hele impact van een programma teniet kunnen doen.²⁵ Zij laten ook zien dat verdringingseffecten sterker zijn in een zwakke arbeidsmarkt.²⁶ Een andere kanttekening bij vergelijkingen van de effecten van actief arbeidsmarktbeleid tussen laag- en hoogconjunctuur is dat er mogelijk (niet-geobserveerde) verschillen zijn tussen de deelnemers. Als in een laagconjunctuur deelnemers aan een programma al kansrijker waren (omdat ook vaker meer kansrijke personen hun baan verliezen), kan dit ertoe leiden dat het lijkt alsof het programma effectiever was tijdens een recessie.

Forslund, A., P. Fredriksson en J. Vikstrom, 2011, What active labor market policy works in a recession?, *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1, 171-202, Nordic Council of Ministers: Copenhagen.

²³ Cahuc, P., S. Carcillo en T. le Barbanchon, 2019, The effectiveness of hiring credits, *The Review of Economic Studies*, vol. 86(2), pp. 593-626.

²⁴ Cammeraat, E., E. Jongen en P. Koning, 2017, Preventing NEETs during the great recession: The effects of a mandatory activation program for young welfare recipients, IZA Discussion Paper No. 11090, Bonn.

²⁵ Crepon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot en P. Zamora, 2013, Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128(2), pp. 531-580.

²⁶ Zie ook de gezamenlijke studie van CPB en SCP over Verdringing op de arbeidsmarkt (2018), ([link](#))