

Langdurige werkloosheid kan én moet verder omlaag

Langdurig werklozen vormen in Europa een belangrijk deel van het onbenutte arbeidspotentieel. In Nederland ziet het beeld er op het eerste oog beter uit, maar valt er bij nadere bestudering van de cijfers ook nog veel te winnen.

IN HET KORT

- De langdurige werkloosheid in Europa is hardnekkig: twee op de vijf werklozen zijn langdurig werkloos.
- Nederland lijkt met één langdurig werkloze op zeven werklozen weliswaar relatief goed te presteren, maar dit beeld is geflatteerd.
- Er moet meer worden ingezet op een intensieve, persoonlijke begeleiding op de weg naar werk.

ANDRE KOLODZIEJAK

Gepensioneerd;
voormalig econoom
bij de Europese
Commissie

Het is al lang bekend dat de sociale consequenties van langdurige werkloosheid groot zijn (Engbersen en Timmer, 1993; Patton en Donohue, 1998; Lahusen en Ciugni, 2016). In de Europese Unie als geheel blijkt de langdurige werkloosheid echter hardnekkig te zijn. In 2013 bedroeg langdurige werkloosheid de helft van de totale werkloosheid; en in 2023 gaat het nog steeds om twee op de vijf werklozen. En dat terwijl de werkloosheid in de EU momenteel 5,9 procent bedraagt. Hierbij ging het in 2013 in de EU om twaalf miljoen personen, van wie zestig procent al langer dan twee jaren werkloos was (figuur 1).

In Nederland oogt de situatie op het eerste gezicht een stuk beter. De werkloosheid is slechts 3,6 procent, en volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is de langdurige werkloosheid (lees: langer dan een jaar werkloos, en actief op zoek naar werk) sterk afgenomen van één op drie werklozen in 2013, naar één op zeven in 2023. In absolute aantallen nam volgens het CBS de langdurige werkloosheid af van 240.000 in 2013 tot 47.000 in 2023.

Nederland lijkt het volgens de CBS-cijfers beter te doen. De langdurige werkloosheid nam hier in de periode 2014–2023 af van 3 procent tot 0,5 procent, maar ik zal in dit stuk laten zien dat hier heel wat nuances en kanttekeningen bij te plaatsen zijn.

Europees beleid langdurige werkloosheid

Een groot gedeelte van de langdurig werklozen – inclusief degenen die vanuit deze situatie inactief zijn geworden – wordt niet meer ingeschakeld in het arbeidsproces omdat

hun arbeidsprestatie beneden het vereiste niveau is geraakt, en omdat werkgevers en overheid niet meer genoeg willen investeren om dat te veranderen (Ricardo, 1817; Pissarides, 1992).

Gezien het gevaar dat langdurig werklozen door het verlies aan vaardigheden op te grote afstand van de arbeidsmarkt komen te staan, en ze zich niet als mens kunnen ontplooiën en beschadigd raken, kwam de Europese Raad op 15 februari 2016 met de Aanbeveling over de integratie van langdurig werklozen in de arbeidsmarkt (Kroft et al., 2014; Europese Raad, 2016), zie kader 1.

Artikel 14 van die Aanbeveling bepaalde dat er uiterlijk binnen drie jaar een evaluatie zou plaatsvinden van wat de lidstaten en de Europese Commissie met de Aanbeveling hadden gedaan. Deze evaluatie biedt een waardevol overzicht in hoeverre de voorstellen van de Raad zijn geïmplementeerd (Europese Commissie, 2019), maar er heeft sindsdien geen systematisch onderzoek meer plaatsgevonden naar de effectiviteit, efficiëntie, relevantie, coherentie en toegevoegde waarde van het uit de Aanbeveling voortkomende gevoerde beleid.

Zorgelijk is dat de uitgangssituatie van de *heel* langdurige werkloosheid (langer dan 24 maanden) voor alle lidstaten samen niet verschilde van de stand in 2007: circa driekwart van de langdurige werkloosheid, en circa veertig procent van de totale werkloosheid. En daarin heeft de Aanbeveling tot op vandaag helaas weinig verandering gebracht; al zijn de gemiddelde absolute niveaus wel gezakt tezamen met de algehele werkloosheid, die in de periode 2016–2023 in de EU afnam van 9,7 procent tot 5,9 procent.

De Scandinavische lidstaten hadden hun beleid ten aanzien van langdurige werkloosheid aan de vooravond van de Aanbeveling verreweg het beste op orde – met één langdurig werkloze op vier werkloze, en daaraan heeft de Aanbeveling dan ook weinig veranderd.

Nederland doet onvoldoende

De studie uit 2019 die de evaluatie van de Aanbeveling ondersteunt (Ramboll, 2019), concludeert dat er in Nederland over het geheel genomen nauwelijks een beleidswijziging heeft plaatsgevonden als gevolg van de Aanbeveling. Dit geldt overigens ook voor de Scandinavische lidstaten, voor Oostenrijk en Tsjechië – maar die hadden een veel betere uitgangssituatie.

Opvallend in de evaluatie van het beleid ten aanzien van de langdurig werklozen is dat Nederland in 2015 wel maatregelen als gevolg van de Aanbeveling wilde nemen om registratie te bevorderen, maar dat dit nog niet is gebeurd. Hetzelfde geldt voor de maatregelen gericht op een individueel onderzoek en persoonlijke ondersteuning.



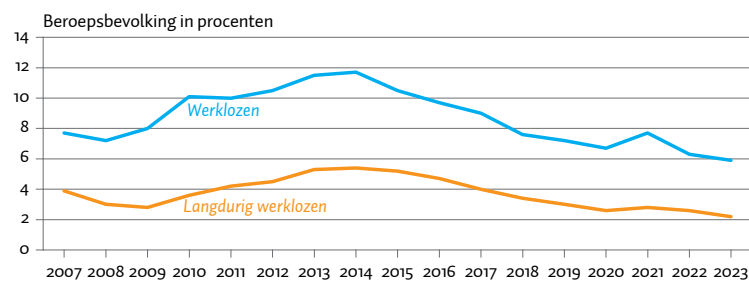
Nederland behoorde in 2015 tot de vijf lidstaten die geen informatie verstrekten over het werkaanbod in andere landen, en dit is nog steeds zo gebleven.

In Nederland worden langdurig werklozen ook niet frequenter benaderd door een raadgever dan andere groepen werklozen. In Finland gaat dat bijvoorbeeld anders, waar raadgevers een speciale training ontvangen op het gebied van het vaststellen van behoeftes, en over hoe te handelen in bijzondere omstandigheden.

Nederland heeft bovendien zijn overeenkomsten met werklozen aangaande baanintegratie (*job-integration agreement*; JIA) niet verbeterd als gevolg van de Aanbeveling. Een JIA verwijst naar een schriftelijke overeenkomst die doelstellingen en tijdslijnen definieert, en zowel wederzijdse verplichtingen als de beschikbare arbeidsmarktintegratie-maatregelen toont. Een JIA moet uiterlijk aangeboden worden als de achttiende maand van werkloosheid is bereikt, en dient minimaal één geïndividualiseerd aanbod van diensten te bevatten (zoals een aanstelling, sociale ondersteuning, gezondheid, opleiding, vroege kinderopas, schuld-raadgeving, vervoer et cetera) middels één contactpunt, gericht op het vinden van een baan.

Ook het monitoren door de lokale autoriteiten van de langdurig werklozen zonder uitkering, de gestandaardiseerde inter-institutionele coördinatie en de effectieve samenwerking met particuliere belanghebbenden werd in Nederland nog niet opgepakt. Tevens is Nederland sinds 2015 bepaald geen voorloper gebleken op het gebied van speciale

Werkloosheid en langdurige werkloosheid, in procenten van de beroepsbevolking in EU 2007–2023 FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

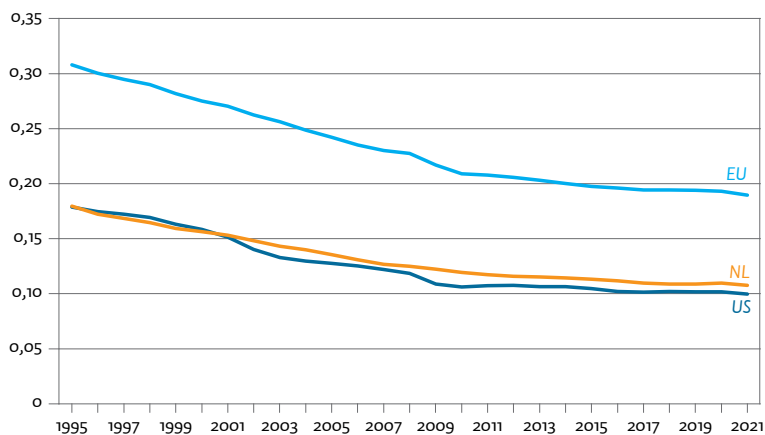
Aanbeveling Europese Raad voor integratie van langdurig werklozen in de arbeidsmarkt KADER 1

De Aanbeveling stelt aan de lidstaten de volgende acties voor:

- Aanmoediging van de registratie van werkzoekenden bij een arbeidsbureau.
- Het vergroten van individuele steun aan de langdurig werklozen door middel van een gedetailleerd onderzoek van behoeftes en vooruitzichten wat betreft de werkgelegenheid (uiterlijk na achttien maanden).
- Het verzekeren van de oplevering van een schriftelijke overeenkomst aangaan-
- de baanintegratie (uiterlijk na achttien maanden).
- Het verbeteren van de continuïteit van de steun door middel van een uniek contactpunt.
- Het bemoedigen en ontwikkelen van partnerschappen tussen werkgevers, sociale partners, arbeidsbureaus, overheidsorganen, sociale diensten en de verschaffers van opleiding en training; en het ontwikkelen van diensten voor werkgevers.

Werkgelegenheid in de industrie ten opzichte van die in de dienstensector

FIGUUR 2



Data: AMECO | ESB

Loonvervangingsgraad, 2022

TABEL 1

Land	Loonvervangingsgraad ¹	Langdurige werkloosheid ²
Australië	39	19,4
Oostenrijk	56	25,2
België	65	42,2
Canada	3	10,7
Tsjechische Rep.	28	33,9
Estland	0	22,3
Frankrijk	66	27,5
Duitsland	46	33
Griekenland	29	63,1
Hongarije	0	34,2
Ierland	57	31,7
Italië	46	58,4
Japan	4	35,6
Korea	13	1
Letland	39	29,1
Litouwen	27	38,9
Luxemburg	4	29,2
Nederland	17	19,3
Nieuw Zeeland	54	11,6
Polen	30	30,1
Portugal	75	45,2
Spanje	55	39
Zwitserland	74	40,4
Turkije	0	24
Verenigd Koninkrijk	50	24,4
Verenigde Staten	0	15,1
OESO	37	25,4
Europese Unie	53	38,8

¹ Loonvervangingsgraad na 18 maanden werkloosheid

² Langdurige werkloosheid als percentage van de totale werkloosheid (op basis van werkloosheidsuitkering)

Data: OESO | ESB

maatregelen voor kwetsbare groepen. Deze kwetsbare groepen omvatten: personen tussen 54 en 65 jaar, mensen met weinig vaardigheden en kwalificaties, personen met mentale of intellectuele tekortkomingen, mensen met fysieke beperkingen, mensen zonder EU-nationaliteit, en speciale etnische groepen zoals de Roma.

Nederland verbeterde sinds 2015 samen met zestien andere lidstaten wel de coördinatiemechanismen tussen de organisaties die zich met langdurige werkloosheid bezig-

houden. Ook verbeterde Nederland met acht andere lidstaten de IT-infrastructuur, om toegang tot individuele data over langdurige werkloosheid toe te staan voor meerdere organisaties. Nederland had in 2015 al een enkel contactpunt voor langdurig werklozen, maar maatregelen om een beter contact met werkgevers op te bouwen, bleven sindsdien in het planningsstadium steken.

Afname werkloosheid om andere redenen

Hoe is het dan mogelijk dat er in Nederland – althans volgens de CBS-cijfers – sinds 2015 de langdurige werkloosheid zo sterk is afgenomen, ook als percentage van de totale werkloosheid? Op deze vraag zijn er ten minste vier antwoorden mogelijk.

Ten eerste. Feitelijk weten we niet helemaal precies hoeveel langdurig werklozen we in onze economie hebben. Volgens de OESO gaat het namelijk om één op vijf werklozen, en volgens Eurostat (2023) zelfs nog altijd om één op ongeveer drie, hetgeen iets zegt over de moeilijke waarneembaarheid (en het gevaar van grove onderschatting) van de langdurige werkloosheid. Volgens de definitie van de ILO worden ook personen in de bijstand meegerekend die actief op zoek zijn naar werk (Eurostat, 2023). Personen die geen werkloosheidsuitkering ontvangen en niet geregistreerd zijn bij een arbeidsbureau, zijn logischerwijs niet opgenomen in de werkloosheidsstatistieken.

Ten tweede: in Nederland hangt het van het arbeidsverleden af hoe lang een werkloosheidsuitkering wordt toegekend. Zo ontvangt een persoon met een arbeidsverleden van tien jaar slechts een uitkering van tien maanden. Dat betekent dat deze persoon al naar de bijstand verhuist, vóórdat hij of zij recht heeft op het diepte-onderzoek naar behoeften en arbeidspotentieel, alsook op de hulp bij de zoektocht naar werk en verdere opleiding en training. Van de langdurig werklozen schuift 75 procent door naar de bijstand, waardoor er een grote, moeilijk in te schatten en inactieve groep in de arbeidsongeschiktheid terecht komt – en zo uit de werkloosheidsstatistieken voor langdurige werkloosheid verdwijnt (Fuchs en Weber, 2017).

De eis van het arbeidsverleden – de weken-eis en de jaren-eis – drukt dus het aantal langdurig werklozen naar beneden ten opzichte van andere EU-lidstaten. Hierbij moeten we bedenken dat de diverse uitkeringen in feite communicerende vaten zijn, evenals de categorie van 3,2 miljoen personen die niet actief op zoek zijn naar werk.

In juni 2023 waren er, volgens het CBS, 396.000 Nederlanders in de bijstand, onder wie 226.000 vrouwen en 170.000 mannen (CBS, 2023b). Dit is relatief veel in vergelijking tot andere EU-landen. Dat geldt ook voor het aantal arbeidsongeschikten van 783.380, van wie 568.000 met een Nederlandse en 207.320 met een migratieachtergrond. Zo kan een belangrijk deel van de Nederlandse langdurige werkloosheid verborgen blijven (De Kam en Donders, 2023). Criterium voor het opgenomen zijn in de werkloosheidsstatistiek is immers het actief op zoek zijn naar werk, wat kan blijken uit het al dan niet geregistreerd zijn bij een publiek of privaat arbeidsbureau.

Ten derde: met 362.000 werklozen in juli 2023, oftewel 3,5 procent van de beroepsbevolking, is de Nederlandse werkloosheid fors lager dan de Europese met 12,9 miljoen

werklozen, oftewel 5,9 procent van de beroepsbevolking. Het hoogst is de werkloosheid in Spanje (11,6 procent) en Griekenland (10,8 procent). In Nederland is de arbeidsmarkt in een aantal sectoren – zoals zorg en onderwijs – krap, wat ook blijkt uit het hoge aantal vacatures (122) op 100 werkloze personen. Deze arbeidskrapte heeft eerder structurele dan conjuncturele oorzaken, zoals onderprijzing van arbeid en overprijzing van kapitaal (Kolodziejak, 2023): de Nederlandse economie bevindt zich al een aantal kwartalen in een recessie.

Ook speelt een rol dat Nederland een arbeidsintensief groeiemodel heeft, net als de Verenigde Staten, waar de werkloosheid 3,6 procent van de beroepsbevolking bedraagt. Dat blijkt mede uit het bijzonder hoge exportoverschot op de Nederlandse lopende rekening waardoor arbeid op grote schaal feitelijk wordt geëxporteerd. Nergens in de EU, behalve in Nederland, is het aandeel van de (arbeidsintensieve) diensten in de totale productie zo hoog als in de VS (figuur 2).

Het begin van dit arbeidsintensieve groeiemodel is tegelijk ingezet met de loonmatiging sinds de jaren tachtig. Dit betekent dat in Nederland veel werklozen de transitie naar werk maken, voordat ze twaalf maanden werkloos zijn – en daarmee tot de langdurige werklozen behoren.

Ten vierde: de belangrijkste reden voor de lage langdurige werkloosheid in Nederland zou wel eens de lage loonvervangingsgraad (*replacement rate*) van de werkloosheidsuitkering kunnen zijn. Die valt volgens OESO-gegevens na achttien maanden voor een alleenstaande met oorspronkelijk een loon van twee derde van het modaal inkomen terug naar zeventien procent. Dit is aanmerkelijk minder dan in de ons omringende OESO-landen (tabel 1). Deze situatie lijkt ertoe te leiden dat werkzoekenden in ons land extra veel moeite doen om niet langdurig werkloos te worden. Dus ook de relatief lage loonvervangingsgraad kan ervoor zorgen dat Nederland het ten opzichte van andere EU-landen – behalve de Scandinavische – beter doet bij het bestrijden van de langdurige werkloosheid zonder dat er noemenswaardig veel beleid is opgezet in reactie op de Aanbeveling van de Raad uit 2016.

Conclusie

Het Nederlandse beleid ter bestrijding van langdurige werkloosheid lijkt succesvoller dan het is. Het CBS-cijfer dat aangeeft dat één op de zeven werklozen, langdurig werkloos is, geeft we een geflatteerd beeld. Er is in Nederland weinig gebeurd met de Europese Aanbeveling, vooral waar het diepte-onderzoek naar de behoeften en het arbeidspotentieel van langdurig werklozen, en hulp bij het zoeken naar werk en verdere opleiding en training, betreft.

Een weerspiegeling van de huidige tekortschietende begeleiding is dat slechts vijf procent van de middelen voor de integratie van werklozen naar de langdurig werklozen gaat, en een wellicht nog kleiner percentage naar langdurig werklozen met een bijstandsuitkering (Europese Commissie, 2019).

Het is aan te bevelen dat Nederland, zoals de Scandinavische landen, in de komende jaren meer doet aan de persoonlijke en uitgebreide begeleiding van langdurig werklozen, alsmede aan de voorzieningen voor hen; en ook

van personen met een bijstandsuitkering en personen die recent niet gezocht hebben naar werk. Langdurig werklozen in ons land verdienen een langdurigere en uitgebreidere individuele begeleiding naar werk, ook als ze in de bijstand zitten. Het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland kan hierdoor ook beter worden aangesproken, wat voor ons arbeidsintensieve groeiemodel van groot belang is.

Hoewel de langdurige werkloosheid in de EU hardnekkig is gebleken, hebben, mede als gevolg van de Aanbeveling, landen met een hoge langdurige werkloosheid wel vooruitgang kunnen boeken met een activerend en integrerend arbeidsmarktbeleid (Walwei, 2017; Bejaković en Mrnjavac, 2018). Een dergelijk beleid met grootschalige hulp bij het zoeken naar werk, en verdere opleiding en training met een corresponderend budget, zou Nederland zonder uitstel moeten invoeren.

Literatuur

- Bejaković, P. en Ž. Mrnjavac (2018) The danger of long-term unemployment and measures for its reduction: The case of Croatia. *Economic Research – Ekonomska Istraživanja*, 31(1), 1837–1850.
- De Kam, F. en J. Donders, (2023) Afschaffen zorgtoeslag maakt armoedeval minder knellend, ESB, 108(4825), 28 september 2023.
- Engbersen, G. en J. Timmer (1993) The heterogeneity of unemployment: Long-term unemployment in the Netherlands. *International Journal of Political Economy*, 23(3), 37–69.
- Europese Commissie (2008) Aanbeveling 2008/8677/EC van 3 oktober 2008. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Commissie (2019) Report from the Commission to the Council. Evaluation of Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Raad (2013) Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie. (2013/C 12001). Te vinden op eur-lex.europa.eu
- Europese Raad (2016) Recommendation of 15 February 2016 on the integration of the long term unemployed into the labour market, 2016/C 67/01. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Fuchs, J. en E. Weber (2017) Long-term unemployment and labour force participation: A decomposition of unemployment to test for the discouragement and added worker hypotheses. *Applied Economics*, 49(60), 5971–5982.
- Kolodziejak, A. (2023) Oplpende rente lost niets op en is wel risicovol. ESB, 108(4822), 252–255.
- Kroft, K., F. Lange, M.J. Notowidigdo en L.F. Katz (2014) Long-term unemployment and the Great Recession: The role of composition, duration dependence, and non-participation. NBER Working Paper, 20273.
- Lahusen, C. en M. Ciugni (red.) (2016) *Experiencing long-term unemployment in Europe: Youth on the edge*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Patton, W. en R. Donohue (1998) Coping with long-term unemployment. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 8(5), 331–343.
- Pissarides, C.A. (1992) Loss of skills during unemployment and persistence of unemployment shocks. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(4), 1371–1391.
- Ramboll (2019) Study supporting the evaluation of the Council recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market. Publications Office of the European Union, januari.
- Ricardo, D. (1817) *On the principles of political economy and taxation*. Londen: John Murray, hfdst. 2.
- Walwei, U. (2017) Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: Der Weg ist steinig und schwer. *Wirtschaftsdienst*, 97(9), 621–628.