

# Activerend arbeidsmarktbeleid is vaak niet effectief

Een meta-analyse van 93 onderzoeken over activerend arbeidsmarktbeleid in Europa laat zien dat dit beleid slechts in iets meer dan de helft van de gevallen (48) een positief effect heeft. Vooral werkgelegenheidsprogramma's van de overheid scoren slecht: hier werd in tien van de dertien onderzoeken geen of zelfs een negatief effect gevonden. Het best komt gesubsidieerde arbeid uit de bus: hier is in negen van de elf gevallen een positief effect gemeten.

ongeveer veertig procent van het totale budget dat in 2005 voor het arbeidsmarktbeleid beschikbaar was. Figuur 1 laat zien dat de uitgaven voor het arbeidsmarktbeleid in Europa veel hoger zijn dan in de Verenigde Staten. Activerend arbeidsmarktbeleid betreft het samenstel van maatregelen dat erop gericht is om de afstand van bepaalde groepen werklozen en non-participanten tot de arbeidsmarkt te verkleinen zodat de kans op het vinden van een (reguliere) baan groter wordt. De effectiviteit van deze vorm van arbeidsmarktbeleid is inmiddels uitvoerig onderzocht. Het gaat hier voornamelijk om evaluatiestudies, waar op basis van micro-economische gegevens de effectiviteit met behulp van econometrische technieken wordt gemeten. Hier zijn 93 van zulke onderzoeken voor verschillende Europese landen bijeen gezocht en geclassificeerd naar de mate waarin al dan niet positieve effecten van het beleid zijn gemeten. Dit is op te vatten als een vorm van meta-analyse van de beschouwde onderzoeken.

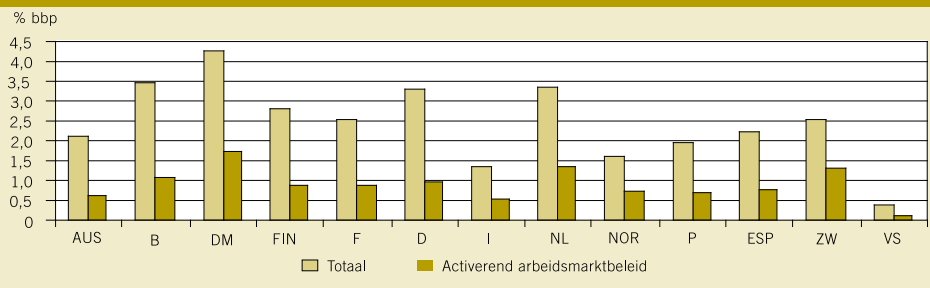
**A**ctiverend arbeidsmarktbeleid vormt tegenwoordig in Europa een belangrijk onderdeel van het beleid om de arbeidsparticipatie te verhogen en de werkloosheid te bestrijden. Zo besteden landen als Nederland, België, Denemarken en Zweden meer dan één procent van hun bbp aan activerend arbeidsmarktbeleid. Op zich lijkt dat misschien weinig, maar in een internationaal perspectief gaat het om aanzienlijke bedragen, en ook om een flink deel van het totale budget dat voor arbeidsmarktbeleid beschikbaar is. Zo heeft bijvoorbeeld Nederland in 2005 1,3 procent van het bbp aan activerend arbeidsmarktbeleid uitgegeven; dat is

## De beschouwde studies

Activerend arbeidsmarktbeleid kent verschillende vormen. Om de effectiviteit van de

Figuur 1

Overheidsuitgaven aan het arbeidsmarktbeleid als % van het bbp in 2005.



Bron: OESO (2007), Employment outlook.

**FRANK DEN BUTTER**  
**EN EMIL MIHAYLOV**  
 Hoogleraar en master student Algemene Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Tabel 1

Uitkomsten van de beschouwde micro-econometrische onderzoeken<sup>1</sup>.

	Positief effect	Negatief effect of geen effect	Totaal evaluaties / waarnemingen
<b>Volledige steekproef</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>93</b>
<b>Training en scholing</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>37</b>
<b>Werkgelegenheid door/via de overheid</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>13</b>
<b>Gesubsidieerde arbeid</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>11</b>
<b>Programma's voor jongeren</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>19</b>
<b>Re-integratie: bemiddeling, begeleiding en sancties</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>13</b>
<b>Onderzoek op basis van niet-experimentele gegevens</b>	<b>41</b>	<b>38</b>	<b>79</b>
<b>Onderzoek op basis van gegevens van natuurlijke experimenten</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>10</b>
<b>Onderzoek op basis van experimentele gegevens</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Denemarken</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>12</b>
<b>Duitsland</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>19</b>
<b>Nederland</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
<b>Zweden</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>18</b>
<b>Andere beschouwde Europese landen</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>39</b>

<sup>1</sup> Iedere waarneming betreft één evaluatieonderzoek.

maatregelen te kunnen onderscheiden is een indeling in vijf categorieën gemaakt, namelijk training en scholing, werkgelegenheidsprogramma's van de overheid, gesubsidieerde arbeid, programma's voor jongeren, en overige vormen van re-integratiebeleid, waaronder arbeidsbemiddeling, begeleiding (monitoring) en sancties. Onvermijdelijk is dat binnen deze categorieën een grote verscheidenheid aan maatregelen is samengevoegd. De categorie training en scholing betreft allerhande onderwijsprogramma's. Hieronder zijn begrepen taalcursussen voor immigranten, maar ook integrale scholingsprogramma's voor laagopgeleiden. Deze laatste omvatten verschillende opleidingsprogramma's van algemene aard, zoals computercursussen en taalcursussen voor immigranten, en verder specifieke opleidingsprogramma's zoals beroepstrainingen. De werkgelegenheidsprogramma's van de overheid hebben vooral betrekking op het creëren van overheidsbanen voor moeilijk plaatsbaren en langdurig werklozen die (nog) niet geschikt zijn voor een reguliere baan. De gesubsidieerde arbeid omvat stimuleringsmaatregelen voor werkzoekenden, zoals financiële compensaties wanneer de nieuwe baan minder oplevert dan de voorgaande, maar ook subsidies voor werkgevers om werklozen in dienst te nemen en garanties voor werklozen die een eigen onderneming willen starten. De programma's voor jongeren bestaan uit een keur van maatregelen, zoals trainings- en opleidingsprogramma's, gesubsidieerde arbeid en begeleiding, die allemaal erop gericht zijn om kansarme en langdurig werkloze jongeren een betere uitgangspositie voor de arbeidsmarkt te geven. Tot slot gaat het bij de overige re-integratiemaatregelen om arbeidsbegeleiding en sanctiemaatregelen. Zo worden werkzoekenden begeleid bij het opstellen van sollicitatiebrieven en wordt hun geadviseerd welke zoekkanalen zij het beste kunnen benutten. Wanneer werkzoekenden met een uitkering onvoldoende

actief zijn om een baan te vinden kan, bij wijze van sanctie, een korting op hun uitkering plaatsvinden.

De bijeengebrachte evaluatiestudies verschillen ook naar de mate waaraan het succes van het activerend arbeidsmarktbeleid wordt afgelezen. In de meeste gevallen gaat het daarbij om ofwel de uittreedkans uit de werkloosheid, ofwel de werkloosheidsduur. Idealiter kan de effectiviteit van beleidsmaatregelen alleen worden beoordeeld op basis van een speciaal voor dit doel ingericht experiment. Hierbij worden op aselecte wijze de personen die in het experiment worden betrokken, in twee groepen gesplitst. De ene groep krijgt wel met de beleidsingreep te maken en de controlegroep niet. De meeste studies uit onze selectie maken echter gebruik van niet-experimentele gegevens (zie tabel 1), waarbij moderne econometrische hulpmiddelen zijn gehanteerd om de experimentele situatie na te bootsen. In tien gevallen gaat het daarbij om natuurlijke experimenten waarbij de situatie van een echt experiment in de werkelijkheid is nagebootst, bijvoorbeeld wanneer het nieuwe beleid in een bepaalde regio is ingevoerd en in een daarmee vergelijkbare regio niet. 1916

Voor deze meta-analyse zijn uit de literatuur 33 studies verzameld die in totaal 42 evaluaties bevatten. Daarnaast zijn zeventien studies met 24 evaluaties ontleend aan Kluve (2006), één studie en één evaluatie aan Calmfors et al. (2002), zeven studies met zeven evaluaties aan Hujer en Caliendo (2000), en tien studies met negentien evaluaties aan het gegevensbestand van de *Youth Employment Inventory* van de Wereldbank.

## Uitkomsten

Uit de tabel met uitkomsten blijkt dat volgens bijna de helft van de bijeengebrachte studies het activerend arbeidsmarktbeleid niet effectief is bevonden. Het meest negatieve beeld komt naar voren bij de werkgelegenheidsprogramma's van de overheid waar activering in tien van de dertien gevallen geen effect blijkt te sorteren. Nu dient te worden opgemerkt dat deelnemers aan deze programma's ook vaak moeilijke gevallen zijn die ongeschikt voor andere programma's worden geacht. Het meest succesvol blijken de programma's voor gesubsidieerde arbeid te zijn. Hier is een positief effect aangetoond in negen van de elf gevallen. Ook de re-integratieprogramma's met bemiddeling, begeleiding en sancties scoren per saldo positief: acht van de dertien evaluaties vinden een positief effect. Training en scholing en de programma's voor jongeren blijken in de helft van de onderzochte gevallen effectief.

Opmerkelijk is dat de weinige studies met echt experimentele gegevens een negatieve balans vertonen ten aanzien van de effectiviteit: slechts in één geval wordt in een gerandomiseerd experiment een positief effect gevonden. Onder de veronderstelling dat zulke studies vanuit het statistisch-theoretisch perspectief het zuiverste beeld van de effectiviteit geven omdat deze het best de situatie van een echt gerandomiseerd experiment weergeven, zouden de onderzoeken op basis van niet-experimentele gegevens de effectiviteit nog wel eens kunnen overschatten. Overigens komen de studies in de tussencategorie met gegevens op basis van natuurlijke experimenten met een score van zes uit tien weer redelijk goed uit de bus. Opmerkelijk is ook dat in Denemarken, 6

Duitsland en Zweden, waar veel aandacht voor activerend arbeidsmarktbeleid is en veel evaluatiestudies worden verricht, dit beleid weinig effectief blijkt. In de andere beschouwde landen is de balans, met een score van 26 uit 39, wel positief. Van de vijf studies voor Nederland uit onze verzameling wordt in drie gevallen een positief effect gevonden.

## Conclusie

De meta-analyse van 93 evaluatiestudies van activerend arbeidsmarktbeleid plaatst grote vraagtekens bij de effectiviteit van dit beleid in Europa. Daarbij dient te worden aangetekend dat het hier alleen om partiële, micro-econometrische evaluatiestudies gaat. Over de algemene evenwichtseffecten van deze vormen van beleid is nog (relatief) weinig onderzoek voorhanden. Zo laten Jongen et al. (2003) met behulp van een aangepaste versie van het MIMIC-model voor Nederland zien dat de berekende effecten van subsidiëring van arbeid op macro-niveau via de algemene evenwichtsbenadering sterk kunnen afwijken van de individuele effecten op microniveau. Maar ook volgens deze macroberekeningen blijkt deze vorm van activerend arbeidsmarktbeleid over het algemeen weinig effectief. Greenberg et al. (2005) hebben een soortgelijke meta-analyse van micro-economische evaluatieonderzoeken als hier voor de Verenigde Staten uitgevoerd. Hieruit komt naar voren dat de programma's voor activerend arbeidsmarktbeleid over het algemeen ook in de Verenigde Staten niet zo effectief zijn. Net als in Europa blijken de programma's met directe prikkels om een reguliere baan te vinden effectiever dan programma's die op scholing en investeringen in menselijk kapitaal zijn gericht. De kosten van deze laatste programma's zijn bovendien hoger.

## LITERATUUR

- Calmfors, L., A. Forslund en M. Hemström (2002) *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*. IIES Seminar Paper no. 700/2002, Institute for International Economic Studies (IIES).
- Greenberg, D., A. Cebulla en S. Bouchet (2005) *Report on a meta-analysis of welfare-to-work programs*. IRP Discussion Paper no. 1312/December 2005, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.
- Hujer, R. en M. Caliendo (2000) *Evaluation of active labour market policy: Methodological concepts and empirical estimates*. IZA Discussion Paper no. 236/December 2000. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA).
- Jongen, E.L.W., E. van Gameren en J.J. Graafland (2003) *Exploring the macroeconomic impact of subsidized employment*. *De Economist*, 151, 81–118.
- Kluve, J. (2006) *The effectiveness of European active labour market policy*. IZA Discussion Paper no. 2018/March 2006. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA).
- OESO (2007) *Employment outlook*. Parijs: OESO.