

Begin 2014, ongeveer februari, De Correspondent (NL); Rutger Bregman

Meer dan 6,5 miljard euro. Zoveel geeft de Nederlandse overheid ieder jaar uit om werklozen aan een baan te helpen. Over de effectiviteit zijn twee dingen bekend: óf het helpt nagenoeg niets, óf het is onduidelijk of het helpt. Waarom blijven we er dan toch halsstarrig in geloven?

### Het failliet van de Nederlandse werklozenindustrie



Lodewijk Asscher (in het midden), minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (PvdA), coacht werkzoekende 55-plussers. Hij doet dat tijdens een training van het UWV in Amsterdam (29 januari 2014). Foto: Robin van Lonkhuijsen/ANP

We geven er meer dan 6,5 miljard euro per jaar aan uit. Dat is ongeveer evenveel als we overhebben voor onze universiteiten. Of voor defensie. Het verschil? Bijna niemand maakt zich druk over deze kostenpost, die ook niet echt een opwindende naam heeft: 'Activerend arbeidsmarktbeleid.' Dat wil zeggen: alles wat we doen om werklozen aan een baan te helpen - of het nu een sollicitatietraining of een gesubsidieerde werkplek is. Er is bijna geen land dat hier zoveel geld aan [uitgeeft](#), als Nederland.

*Dat blijkt uit de laatste cijfers van de OESO (de denktank van rijke landen) uit 2011. Sindsdien is er wel bezuinigd op bijvoorbeeld de re-integratiebudgetten, maar is het aantal uitkeringsgerechtigden ook toegenomen. Alleen België en Denemarken gaven in 2011 nog meer dan Nederland uit aan activerend arbeidsmarktbeleid.*

Maar levert het ook wat op?

Tja. Een studie uit 1996 liet al zien dat intensieve begeleiding van werklozen weinig uithaalt, het Centraal Planbureau concludeerde in 2000 dat scholing en bemiddeling weinig opleveren en een grote meta-analyse van 93 Europese programma's uit 2008 droeg de veelzeggende titel 'Activerend arbeidsmarktbeleid is vaak niet [effectief](#)'. Bij maar liefst *de helft* van alle programma's werd geen of zelfs een negatief effect gevonden.

De schrijver van het laatste artikel, hoogleraar economie Frank den Butter, moet even grinniken als ik hem vraag wat al die cursussen en trajecten opleveren. 'Vrijwel niets. Het is een doekje voor het bloeden.' Als ik het vraag aan Bas van der Klaauw, hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit en dé expert op dit gebied, is het even stil aan de andere kant van de lijn. 'Er is vooral veel beleid waarvan we niet weten wat het oplevert.' Jouke van Dijk, hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse in Groningen, stemt in: 'Het helpt hoogstens een héél klein beetje. En soms werkt het averechts.' Collega Jan van Ours (hoogleraar arbeidseconomie in Tilburg) vertelt dat hij tijdens zijn colleges graag Nobelprijswinnaar James Heckman mag citeren:

*'Zero is not a bad number.'*

## **De markt kan het beter**

Het is niet dat er weinig geprobeerd is. In de afgelopen jaren kwam er van alles voorbij, van Melkertbanen tot werkcoaches, van intensieve trajectbegeleiding tot uitstroompremies. Maar vrijwel niets is fatsoenlijk geëvalueerd. En als dit wel gebeurde, was het resultaat meestal negatief. In 2001 verscheen een rapport van het ministerie van Sociale Zaken met de conclusie: 'Scholingsinstrumenten (...) blijken niet erg effectief bij de reïntegratie van [werkzoekenden](#).' De ambtenaren pleitten in het rapport voor meer onderzoek. Tevergeefs.

In plaats daarvan werd een groot deel van de reïntegratie-industrie geprivatiseerd. 'Alles moest aan de markt worden overgelaten,' vertelt Van der Klaauw. 'Die zou het allemaal beter kunnen.' Maar al snel deden de gekste verhalen de ronde, van werklozen die onder begeleiding van een reïntegratieconsulent wekelijks een rondje om de Amsterdamse Slotterplas moesten wandelen, tot werklozen die aan hun zelfvertrouwen werkten met pony's. Een enkel reïntegratiebureau maakte zelfs gebruik van tarotkaarten. Het toppunt waren de 'Vier van Vier Miljoen,' uit Oost-Groningen. Inderdaad: vier werklozen die voor vier miljoen aan een baan waren [geholpen](#).

*Het toppunt waren de 'Vier van Vier Miljoen.' Inderdaad: vier werklozen die voor vier miljoen aan een baan waren geholpen*

'Er zijn een paar mensen heel rijk van geworden,' zucht Van der Klaauw. 'Maar de effectiviteit lijkt er door privatisering niet op te zijn vooruitgegaan.' Sterker nog, in 2010 ontdekte de hoogleraar samen met zijn collega Stephen Kastoryano dat deelname aan een commercieel reïntegratietraject (kosten: 4.000 euro) de werkloosheid *verlengt*. In zijn oratie concludeert hij droogjes dat het 'niet absurd is om te veronderstellen dat werklozen zelf een veel beter idee hebben over welk werk geschikt is.'

En nu?

Eigenlijk zouden er ['randomized controlled trials'](#) moeten plaatsvinden, waarbij een willekeurig samengestelde groep de 'behandeling' krijgt (een sollicitatietraining bijvoorbeeld) en een vergelijkbare controlegroep met rust wordt gelaten. Alleen dan kun je zien of een interventie effectief is geweest.

Maar helaas, slechts vier van de 93 programma's uit de metastudie van professor Den Butter had een controlegroep, en uit drie daarvan bleek dat het beleid ineffectief was. De laatste keer dat een Nederlands programma met een gerandomiseerd experiment werd geëvalueerd is *zestien* jaar geleden, in 1998.

## Nederlands beleid: geld uitgeven om geld uit te geven

Een beetje gênant is het wel. In een Europese evaluatie van een paar jaar terug lezen we: 'Nederland heeft geen traditie waarin beleid van begin af aan wordt geëvalueerd. Veel grootschalige programma's zijn nooit onderzocht. [...] Nog opvallender is dat veel beleid geen goed gedefinieerde en onderbouwde doelstelling [heeft](#).' *De Europese evaluatie vind je hier*. Volgens de onderzoekers komt het in Nederland 'niet zelden' voor dat een programma maar één doel heeft: geld uitgeven.

Het wordt dan ook nog pijnlijker als we het over de *kosteneffectiviteit* hebben. 'Je bent al een heel knappe klantmanager als je iemand twee weken sneller aan het werk krijgt,' vertelt Van der Klaauw. 'Dan bespaar je zo'n 400 euro. Maar wat kost de begeleiding door de klantmanager?'

In 2008 kwam professor Jouke van Dijk met een bizarre rekensom: de reïntegratie van één langdurig werkloze kost gemiddeld 537.000 euro. Dat zijn meer dan vijftien modale jaarsalarissen.

*Het was een creatieve, maar geen onjuiste rekensom. In het persbericht van toen lezen we: 'Het onderzoek baseert zich op het feit dat in 2007 90.000 re-integratietrajecten zijn beëindigd waarvan 21.000 mensen (23%) zijn uitgestroomd naar werk (bruto effectiviteit). Afgezet tegenover de in 2007 aan gemeenten beschikbaar gestelde middelen voor re-integratie (€ 1,45 miljard) komt dit neer op € 69.000 per persoon dat naar werk is uitgestroomd. Uitgaande van onderzoek door SEO komt prof. dr. Jouke van Dijk tot de aannahme dat slechts 3% hiervan het gevolg is van een re-integratietraject (netto effectiviteit). In dat geval zouden de kosten voor ieder naar werk geïntegreerd persoon € 537.000 bedragen.'*

Toenmalig staatssecretaris Ahmed Aboutaleb (Sociale Zaken, PvdA) en zijn partijgenoot, de Amsterdamse wethouder Freek Ossel, reageerden woedend op deze berekening. 'Mensen moeten een taaltraining doen, van hun verslaving worden afgeholpen en zelfvertrouwen opbouwen,' brieste de laatste. 'Dat zijn trajecten van jaren, die forse investeringen vergen en je hebt geen garantie dat het lukt.'

Maar hoeveel mag het kosten?

*'De minister kan nog niet voldoende inzichtelijk maken wat het effect is van de uitgaven', aldus de Rekenkamer*

Professor Jan van Ours heeft zijn conclusies getrokken. '[Dit is] het blind offeren van miljarden euro's op het altaar van het actieve [arbeidsmarktbeleid](#).' En het treurige is: sinds 2008 is de uitstroom van reïntegratietrajecten naar betaald werk nog verder [afgenomen](#). De Rekenkamer hamerde er bij de begroting van vorig jaar op dat het nu eindelijk eens tijd werd voor een fatsoenlijke evaluatie. In de droge taal van de rekenmeesters: 'De minister kan nog niet voldoende inzichtelijk maken wat het effect is van de uitgaven voor [reïntegratieactiviteiten](#).'

Toch is er ook goed nieuws. Na een motie van de SP en de VVD is er in 2012 zowaar een groot experiment gestart waarbij in zeven gemeenten allerlei vormen van activerend beleid worden onderzocht. Mét controlegroepen. Het enige probleem: de resultaten hadden er begin 2013 al moeten zijn. Een woordvoerder van het Ministerie van Sociale Zaken meldt dat het nog wel een paar maanden kan duren.

## Speeltjes voor politici

Eén vraag blijft moeilijk te beantwoorden: waarom besteden we al jarenlang miljarden aan beleid dat niet of nauwelijks helpt?

Misschien heeft het iets met de perceptie van werkloosheid te maken. Zelfs nu bijna 700.000 mensen zonder werk zitten, wordt de oplossing bij het individu gezocht. Geloofden we vroeger nog in de maakbaarheid van de samenleving, nu is er het maakbare individu. Er is een politiek verbond rondom ontstaan. Links wil werklozen zoveel mogelijk ondersteunen, rechts wil ze zo snel mogelijk van hun uitkering afhelpen.

*Zelfs nu bijna 700.000 mensen zonder werk zitten, wordt de oplossing bij het individu gezocht*

Wat ook meespeelt: politici willen gewoonweg *iets* doen, of het nu helpt of niet. Een paar maanden geleden lanceerde minister Asscher (Sociale Zaken, PvdA) een nieuw actieplan: '55PlusWerk.' Budget: 39 miljoen euro. Ongeveer 45.000 werkloze senioren krijgen een 'netwerktraining' waarbij ook hun 'sollicitatie- en presentatievaardigheden' worden opgepoetst. Een controlegroep is er niet, dus of het project effect sorteert zullen we nooit weten.

Er is wel een donkerbruin vermoeden.

'Sommige mensen vinden dat je niet mag experimenteren met werklozen,' zegt prof. Van der Klaauw. 'Maar dat doen we al jaren, alleen leren we er niets van.' Bij vlagen klinkt de hoogleraar cynisch. 'Politici willen gewoon hun speeltjes. Als de werkloosheid straks daalt, roepen Klijnsma en Asscher dat het door hun beleid komt. Zonder enig bewijs.' Collega-hoogleraar Jan van Ours stemt in: 'Politici zijn niet geïnteresseerd in de effectiviteit van hun beleid. Ze zeggen liever: 'Kijk, ik heb 100 miljoen uitgegeven. Zie je wel dat ik iets doe?'' Frans Leeuw, hoogleraar sociologie in Maastricht, heeft hier eens een mooie term voor bedacht: beleidshomeopathie.

*'Als de werkloosheid straks daalt, roepen Klijnsma en Asscher dat het door hun beleid komt. Zonder enig bewijs'*

Neem de poging van Mirjam Sterk, 'ambassadeur jeugdwerkloosheid', om 10.000 jongeren in vijf weken aan een baan te helpen (via uitzendbureau Randstad). Het werden er 8.281. 'Die banen waren er zonder haar ook gekomen,' schampert Jouke van Dijk. 'Maar ja, nietsdoen is geen optie hè?' Teken aan de wand: Randstad wilde niet zeggen hoeveel jongeren het normaliter aan een baan helpt. Arbeidseconoom Ronald Dekker rekende het daarom zelf maar uit: ongeveer 20.000 per maand. Het waren dus relatief slechte weken geweest bij Randstad, maar de actie van Mirjam Sterk was goede reclame voor het uitzendbureau en het kabinet.

## Drie opties

Rest de vraag: van welk beleid weten we dat het wél werkt?

Wie zich door de (internationale) [onderzoeken](#) van de afgelopen jaren worstelt, komt drie standaardopties tegen. De eerste is de confrontatie. Zo worden Deense werklozen bij elkaar gezet in zogenoemde '*meetings*' om elkaar te vertellen over hun werkloze bestaan. 'Het is behoorlijk confronterend om de hele dag te luisteren naar mensen zonder werk,' vertelt Van der Klaauw. Dan liever aan de bak, redeneren veel mensen.

Sterker nog, hoe verder iemand naar zo'n '*meeting*' moet reizen, hoe groter de kans dat hij aan het

werk gaat. Een korting op de uitkering voor iedereen die niet hard genoeg naar werk zoekt, kan ook helpen. De dreiging is vaak al genoeg, maar er is wel een nadeel: gestrafte werklozen accepteren vaker werk onder hun niveau.

*Bovendien blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat verreweg de meeste werklozen graag willen werken en geen overdreven hoge eisen stellen aan een baan. Het is een illusie 'dat je met sancties een groot deel van de werkloosheid zou kunnen oplossen', concludeert Paul de Beer, hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam.*

De tweede optie is de loonkostensubsidie, en dan met name voor banen in de private sector. In dit geval betaalt de overheid een deel van het loon. Er is aardig wat bewijs dat het werkt, al moet er wel worden opgelet dat er geen banen worden gesponsord die sowieso wel gecreëerd zouden worden. Subsidieverslaving ligt op de loer.

Tot slot kan scholing werken, mits aan heel wat voorwaarden wordt voldaan. Dan heb ik het niet over wandelingetjes om de Sloterplas, maar over het trainen van vaardigheden waar daadwerkelijk vraag naar is. Een kortdurende training die helpt bij het vervullen van een vacature - liefst al meteen in samenwerking met een potentiële werkgever - levert soms een goed resultaat op.

Maar geen illusies: uiteindelijk zijn de economische groei, het begrotingsbeleid en de technologische veranderingen veel belangrijker bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Voor de drie bovenstaande opties geldt dat we het over hoogstens een paar procent extra baankans [hebben](#). Succes is nooit gegarandeerd. Iedere regio is anders, net als iedere periode en iedere werkloze. Van Ours stelde in de jaren negentig voor om bij elke beleidsmaatregel 1 procent van het budget te reserveren voor de (wetenschappelijke) evaluatie. Dat lijkt hem, twintig jaar na dato, nog steeds een goed idee.

## **Banenplan**

Vorig jaar maakte Asscher bekend dat hij nog eens 600 miljoen uittrekt voor een extra 'banenplan'. Het ministerie van Sociale Zaken publiceerde vervolgens een '[menukaart](#)' van maatregelen waar werkgevers subsidie voor kunnen aanvragen.

Trefwoorden: arbeidsbemiddeling, transitiefonds, transfercentrum, sollicitatietraining, coaching, loopbaancheck- en advies en gezondheidsverbetering.

Effectiviteit: onbekend.

Toch stond er een lichtpuntje op het menu. Want wat lezen we daar, helemaal onderaan: 'Om te weten wat werkt en wat niet, is soms onderzoek nodig en moeten experimenten worden uitgevoerd.'

En ja, ook daar kan subsidie voor worden aangevraagd.

---

Begin 2014, ongeveer februari, De Correspondent (NL); Jesse Frederik

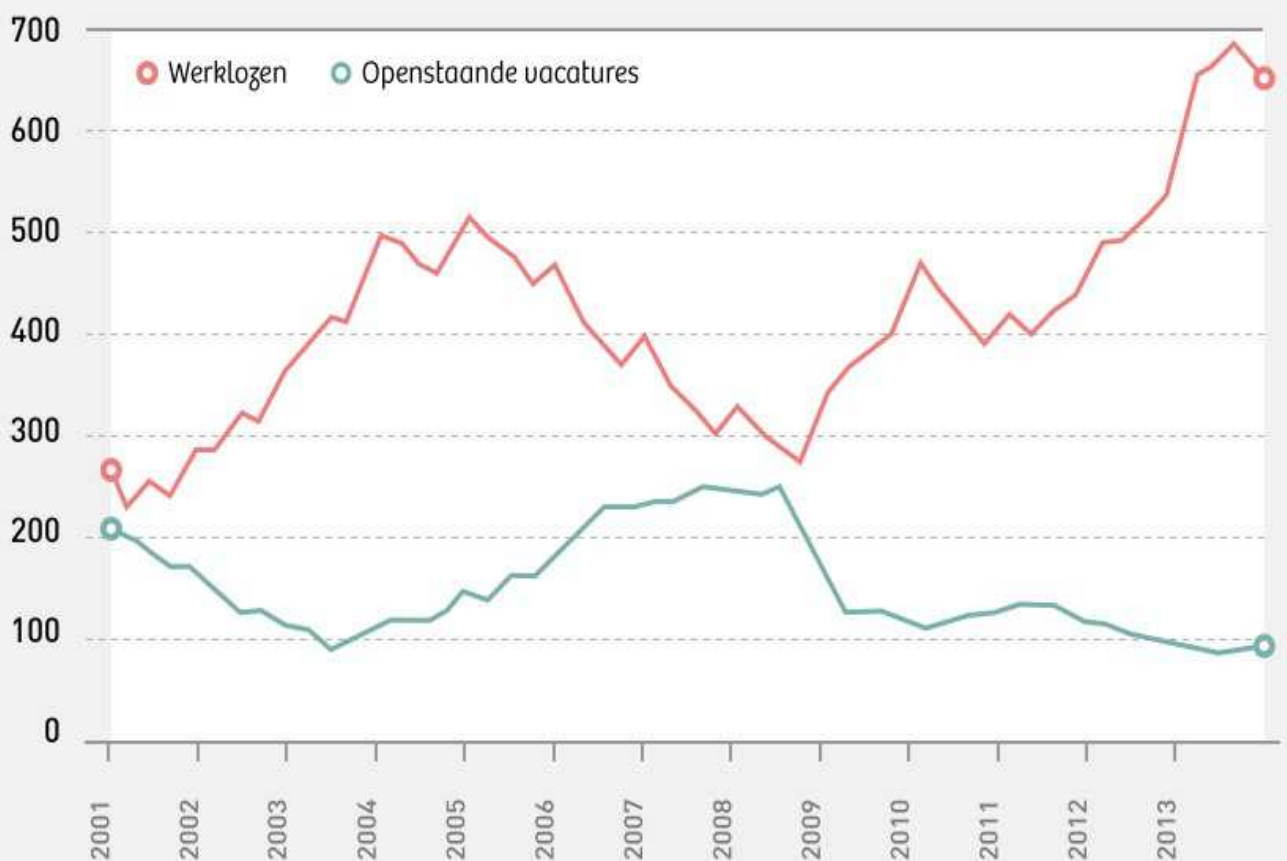
Economen en beleidsmakers zien werkloosheid als een aanbodprobleem in plaats van als een vraagprobleem. Daardoor wordt werkloosheid het probleem van de werkloze. In aanvulling op het stuk van Rutger Bregman: meer bewijs dat activerend arbeidsbeleid niet werkt.

## Meer bewijs waarom 'activerend arbeidsbeleid' niet werkt

In een nieuw tv-programma 'Sterren op Zoek naar Eten' laten programmamakers een hondertal hongerige soapies los op een desolaat stukje grond in de oceaan. Op het verwoestijnde eiland worden dagelijks negentig kokosnoten begraven. De deelnemers raken enigszins gefrustreerd als blijkt dat er elke dag tien mensen met een lege maag op het strand moeten slapen en eisen verbetering. De programmamakers dragen een oplossing aan. 'We bouwen een trainingscentrum waar jullie beter leren zoeken naar kokosnoten.'

Dit is ongeveer de logica van het 'activerende arbeidsmarktbeleid', waar Rutger Bregman een belangwekkend [stuk](#) over schreef. Iedereen die de moeite neemt eens de cijfers op te snorren bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) weet dat er niet genoeg vacatures beschikbaar zijn voor alle werklozen. Het CBS meet ongeveer zeven werklozen op één vacature. Daarom is het zo vreemd te denken dat we door betere scholing, betere sollicitatievaardigheden, de werkloosheid tegen kunnen gaan. Als er geen banen zijn dan houdt het op.

### Aantal werklozen en aantal vacatures



Illustratie: Momkai

Zelfs al zou, zoals Bregman voorstelt, een gerandomiseerd experiment aantonen dat mensen die sollicitatietraining hebben gehad eerder een baan krijgen, dan nog hoeft het geen effectief beleid

te zijn. Misschien zullen de B-sterren op ons imaginaire eiland die een cursus kokosnootzoeken krijgen eerder een kokosnoot vinden, dat laat onverlet dat er altijd tien overblijven die er geen vinden. De kans is alleen groter dat elke kokosnoot gevonden wordt. In economentermen: het vermindert de frictiewerkloosheid, werknemers weten beter een passende vacature te vinden. Maar dit is overduidelijk niet de grootste oorzaak van werkloosheid, gezien het beperkte aantal vacatures.

### Vragen bij het aanbod

Het is een illustratief voorbeeld van hoe economen en beleidsmakers werkloosheid als een aanbodprobleem zijn gaan zien, in plaats van als een vraagprobleem. Als werkloosheid een vraagprobleem is dan zijn er simpelweg te weinig banen beschikbaar. Als het een aanbodprobleem is dan bezitten werklozen niet de broodnodige kwalificaties, zijn ze niet bekwaam genoeg in het zoeken naar een baan of eisen ze een te hoog loon. Als het een vraagprobleem is dan is het een collectief probleem, als het een aanbodprobleem is dan is het een individueel probleem.

Tot de jaren zeventig was er brede consensus dat werkloosheid primair een vraagprobleem was en dat de overheid, door ervoor te zorgen dat er genoeg besteed werd, de orderboekjes van bedrijven vol bleven, de stroom van investeringen op niveau bleef, een belangrijke rol had in de bestrijding van werkloosheid. Inmiddels is de rol van de overheid beperkt tot faciliterend beleid, het verbeteren van werknemerskwaliteiten. Deze verschuiving hangt in grote mate samen met een aantal theoretische innovaties binnen de economische wetenschap.

Economen kregen een hogere tolerantie voor werkloosheid door de zogenaamde *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)*. De NAIRU is het werkloosheidsniveau waarop de inflatie uit de klauwen begint te lopen. Het idee is grofweg dat als de werkloosheid te laag wordt werknemers hogere lonen gaan eisen, die hogere lonen rekenen werkgevers vervolgens weer door in hun prijzen, werknemers willen daarop weer compensatie voor de hogere prijzen, en zo wordt een spiraal van prijs- en loonstijgingen ontketend. Hoofdschuldige: een te lage werkloosheid. Lage werkloosheid en lage inflatie waren dus onverenigbaar. Een zeker minimum aan werkloosheid was eigenlijk onvermijdelijk.

Het enige wat restte was proberen de NAIRU enigszins te verlagen. Hoe? Door aanbodbeleid! In 1994 kwam de OESO met [een invloedrijke banenstudie](#), waarin de toon voor de komende decennia werd gezet: ontslagrechtversoepeling, verlaging van uitkeringen, versoepeling van minimumlonen en, jawel, een actief arbeidsmarktbeleid. 'Een geleidelijke verschuiving van middelen is nodig van passieve inkomenssteun naar actieve maatregelen,' stelden de OESO auteurs. 'Actief arbeidsmarktbeleid verbetert de toegang tot de arbeidsmarkt en banen; stelt werknemers in staat werkvaardigheden te ontwikkelen; en bevordert een efficiëntere arbeidsmarkt.'

### De zombie in Den Haag

Ondanks brede acceptatie van de OESO-conclusies is er twintig jaar later nog altijd weinig bewijs voor de effectiviteit van de aanbevelingen. In 2006 publiceerde de OESO zelf [een onderzoek](#) waarin een aantal belangrijke punten uit de eerdere studie onderuit werden gehaald. Er is geen significante correlatie tussen werkloosheid en werkbeschermingsmaatregelen (zoals ontslagrecht) en het minimumloon heeft -binnen bepaalde marges- geen significante impact op de werkloosheid. Het activerende arbeidsmarktbeleid heeft, zoals Bregman beschrijft, al even weinig empirische successen opgeleverd.

Werkloosheid als primair een aanbodprobleem is een dood idee. Dat mag niet verhinderen dat deze zombie nog steeds rondwandelt in Den Haag en menig ander politieke hoofdstad van Europa. Waarom we beleid blijven voeren waarvan de effectiviteit niet bewezen is blijft een raadsel. Want wie heeft er baat bij zulke enorme verspilling van menselijk potentieel? Werkloosheid heeft enorme economische, maar ook menselijke kosten.

Zoals wijlen Keynes al eens zei, soms is het niet de kracht van belangen, maar de kracht van ideeën die ons tot stupiditeit brengt.