

Conferentie ministerie SZW

# Actief arbeidsmarktbeleid tussen theorie en praktijk

**Wat weten we over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid in verschillende landen? Wanneer is deze toepasbaar voor het ontwerp van nieuw actief arbeidsmarktbeleid en welke rol hebben klantmanagers daarbij te vervullen? En wat valt er te leren van recent uitgevoerde veldexperimenten? Deze vragen stonden centraal op een internationale conferentie, op 15 februari bij het Ministerie van SZW.**

DOOR Pierre Koning en Jan-Maarten van Sonsbeek

Tijdens de recente crisisjaren speelde het beleid zich af tegen de achtergrond van een oplopende werkloosheid en lagere overheidsbudgetten. Middelen voor scholing, bemiddeling en loonkosten-subsidies moeten sindsdien bewuster ingezet worden, bij voorkeur 'evidence-based'. Directeur-Generaal (DG) Sociale Zekerheid Bernard ter Haar pleitte in het openingswoord voor meer multidisciplinair onderzoek en meer gebruik van experimenten als onderzoeksmethode. Belangrijk bij dat laatste is dat die experimenten ook voldoende ruimte bevatten om tot zinvolle beleids-

arbeidsmarktbeleid dat in het verleden vaak meer bepaald werd door overtuigingen dan door bewijs. Pierre Koning van de Universiteit Leiden en de VU Amsterdam ging in op het aanbesteden van re-integratie aan private partijen en de gemengde resultaten die dat oplevert. Uit onderzoek blijkt dat een dergelijke aanbesteding, mits goed vormgegeven, tot verhoogde effectiviteit kan leiden in het geval van werklozen. Voor arbeidsgehandicapten gaat dat echter niet op, daar lijkt private aanbesteding alleen te leiden tot 'cream-skimming', het afromen van het bestand door eerst de best plaatsba-

David Grubb (OECD) plaatste kanttekeningen bij de bruikbaarheid van internationale onderzoeksresultaten op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid. Die zijn vaak moeilijk te vertalen naar andere landen vanwege de specifieke kenmerken van de stelsels in de verschillende landen. Toch is er, met alle mitsen en maren, wel een lijn te ontdekken in recent internationaal onderzoek uit onder meer Zweden en de VS naar de effecten van actief arbeidsmarktbeleid. Werklozen met enige afstand tot de arbeidsmarkt blijken bij verschillende typen instrumenten het meeste baat te hebben. In de VS is dat het geval voor monitoring van zoekactiviteiten en een tussentijdse toelatingsbeoordeling en in Zweden bij hulp bij zoekactiviteiten en korte trainingen. Als de afstand tot de arbeidsmarkt te groot wordt, neemt de effectiviteit van de re-integratiemaatregelen echter snel af. En als de afstand tot de arbeidsmarkt heel klein is, zijn ondersteunende maatregelen soms zelfs eerder con-traproductief.

## Voor arbeidsgehandicapten lijkt private aanbesteding alleen te leiden tot 'cream-skimming', het afromen van het bestand.

conclusies te komen. Ter Haar verwees daarbij naar de lessen van de Commissie Dijsselbloem, die in 2008 een parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen afrondde en daarin harde conclusies trok over het gevoerde beleid en de gebrekkige basis waar dat vaak op rustte. Dijsselbloem pleitte daarom voor beleid dat veel meer gebaseerd is op wetenschappelijk bewijs en ervaring in de praktijk. Deze aanbevelingen gelden net zo goed voor het actief

re arbeidsgehandicapten naar werk te begeleiden. Bovendien staan of vallen de positieve effecten bij werklozen met de adequate inzet en betrokkenheid van de klantmanagers bij UWV en gemeenten, zo nodig als aanvulling op het werk van re-integratiebureaus. Dat leidt tot de vraag of het verhogen van vaardigheden van die klantmanagers niet een efficiëntere manier is om de effectiviteit van re-integratie te verhogen dan het privaat aanbesteden.

### Veldexperimenten

Bas van der Klaauw van de VU constateerde op basis van een experiment bij de Gemeente Amsterdam dat klantmanagers niet goed in staat zijn om effectieve trajecten voor hun cliënten te kiezen en meer handelen uit eigen overtuiging dan op basis van wetenschappelijk bewijs. Zo bleek uit een zorgvuldig geconstru-



Fotolia  
Internationale onderzoeksresultaten zijn moeilijk te vergelijken. Duidelijk is wel dat bij een zeer kleine afstand tot de arbeidsmarkt, ondersteunende maatregelen soms contraproductief zijn.

eerd, gerandomiseerd experiment dat directe werkbemiddeling de kansen om duurzaam aan het werk te blijven, sterk verhoogde, terwijl het effect van sollicitatietrainingen juist negatief bleek. In de toewijzing van instrumenten door klantmanagers was geen consistente lijn te ontdekken. De resultaten van het experiment leidden er ook niet toe dat de klantmanagers het ene instrument meer en het andere minder gingen inzetten. Van der Klaauw zag hierin dan ook een argument om de discretionaire ruimte van klantmanagers in te perken. Door af te dwingen in bepaalde situaties alleen bepaalde instrumenten in te zetten, kan in zijn visie voorkomen worden dat klantmanagers op basis van eigen voorkeuren en ervaringen inefficiënte keuzes maken. Nynke de Groot en Lennart Ziegler, beide ook van de VU, bespraken twee evaluaties van maatregelen gericht op het aan het werk helpen van werklozen bij UWV. De netwerktrainingen, waar oudere werklozen in groepsverband vaardigheden op het gebied van solliciteren ontwikkelen, in het kader van het actieplan '50plus werkt' voor werkloze vijftigplussers, bleken uit het onderzoek van De Groot bij de tussentijdse resultaten van de evaluatie tot

meer dan voldoende uitkeringsbesparingen te leiden om de kosten te compenseren. Dit komt mede doordat de netwerktrainingen met kosten van nog geen vijfhonderd euro per deelnemer relatief goedkoop zijn. Speeddating van werklozen met uitzendbureaus bleek volgens Ziegler ook effectief om arbeidsparticipatie te bevorderen, maar dit effect gold alleen voor de korte termijn omdat de tijdelijke uitzendbanen niet een opstap bleken tot duurzame werkhervatting. Ook voor deze speeddates geldt dat het een relatief goedkoop instrument betreft, waarvan de kosten snel terug te verdienen zijn. Het positieve effect lijkt voort te komen uit een hogere zoekmotivatie als gevolg van de bijeenkomsten. Er is echter geen sprake van dat deze korte termijn successen zich ook vertalen in een duurzaam verhoogde werkkans. Tegelijkertijd zijn er ook geen aanwijzingen voor verdringing van werkzoekenden die niet aan de speeddates deelnemen. Lars Skipper van de Aarhus University vertelde ten slotte over een Deens initiatief waarbij kennis uit wetenschappelijk onderzoek op een toegankelijke manier via een website wordt aangeboden aan beleidsmakers en professionals. Los van de eerder door Van der Klaauw

geconstateerde problemen om professionals te overtuigen van het toepassen van die kennis, zit vaak in het stadium daarvoor, het efficiënt aanbieden en ontvangen van die kennis, al een groot probleem. Dit geldt zowel voor producenten van de kennis, die te weinig aandacht hebben voor kennisdisseminatie als voor de ontvangers, die vaak te druk zijn met hun dagelijkse werk en de daarbij behorende targets om ook nog eens hun kennis op peil te houden.

### Inperken?

Moet de discretionaire ruimte van klantmanagers ingeperkt worden om de effectiviteit van het re-integratiebeleid te verhogen? Hoewel daar theoretisch gezien alle aanleiding toe lijkt te zijn, plaatsen de deelnemers aan de paneldiscussie ook kanttekeningen bij deze stelling. Te denken valt daarbij aan het (te) generieke karakter van wetenschappelijke kennis. Hierdoor is kennis lang niet altijd toepasbaar in verschillende omstandigheden, bijvoorbeeld in een ander stadium van de conjunctuur of in een andere dan de onderzochte regio. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat er veel bruikbare kennis beschikbaar is, en er ook nog voldoende onderwerpen voor toekomstig onderzoek open liggen. Maar tegelijkertijd zal meer aandacht nodig zijn voor de implementatie van die kennis. Een nobel streven voor al die klantmanagers die vakmanschap ambiëren. Essentieel daarbij is dat kennis op een toegankelijke manier beschikbaar is, maar ook dat uitvoerders sturen op adequaat gebruik van die kennis, wat bij andere beroepsgroepen, zoals verzekeringsgeneeskundigen en arbeidsdeskundigen bijvoorbeeld al de standaard is. Wil de re-integratiepraktijk verder professionaliseren, dan is het gebruik van beroepscertificering een logische stap. ■

**Pierre Konig** is bijzonder hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan de Vrije Universiteit en de Universiteit Leiden. **Jan-Maarten van Sonsbeek** is chief science officer bij het ministerie van SZW.

Alle presentaties van de conferentie zijn te downloaden via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/20/internationale-conferentie-over-actief-arbeidsmarktbeleid>