

Jules Theeuwes *

Vraagtekens bij arbeidsmarktbeleid

Trefwoorden: arbeidsmarktbeleid; sancties; arbeidskorting

De sociale uitkeringen en het minimumloon creëren een betonnen bodem aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die het afzakken onder de armoedegrens tegenhoudt, maar tegelijk de uitstroom uit de werkloosheid belemmert. Het activerend arbeidsmarktbeleid is er om de uitstroom te bevorderen. Uit een kritische evaluatie van het activerend arbeidsmarktbeleid blijkt vaak dat het beleid nauwelijks en in elk geval niet vaak effectief is. Er worden meestal netto weinig extra banen gecreëerd. Een andere manier om de uitstroom te bevorderen is het hanteren van sancties voor werklozen die zich niet of te weinig inspannen om een baan te vinden. Ondanks het significant positieve effect van sancties wordt dit middel toch relatief weinig gebruikt. Waarschijnlijk omdat de controle- en handhavingskosten te hoog zijn. Ten slotte is er de arbeidskorting als mogelijk succesvol alternatief om door de betonnen bodem heen te komen en de weg naar een reguliere baan te vinden.

Er zijn twee manieren om tegen arbeidsmarktbeleid aan te kijken: zoals economen dat doen, vanuit efficiëntieoverwegingen, en zoals de rest van de wereld dat doet, vanuit het hart. Bij oplopende werkloosheid is het voor het grote publiek en de beleidsmakers niet meer dan logisch dat de overheid ingrijpt en middelen inzet om werklozen weer aan het werk te helpen. Voor economen is dat minder vanzelfsprekend. Economen zetten vraagtekens bij het activerend arbeidsmarktbeleid voor werklozen. Deze bijdrage gaat over die economische vraagtekens.

Laat me eerst kort aangeven wat ik met *activerend arbeidsmarktbeleid* bedoel. De term 'activerend' benadrukt dat het hier gaat om het weer aan

* Universiteit van Amsterdam (UvA); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

het werk helpen in plaats van alleen maar een uitkering verzorgen. Nederland is niet het enige land dat uitkering wil vervangen door regulier werk. Zweden is altijd al een lichtend voorbeeld geweest. Het succes van *workfare* en de herziening van de sociale zekerheid in de VS heeft ook de nodige aandacht gekregen. Gemakshalve zal ik in deze bijdrage naar de doelgroep van het arbeidsmarktbeleid verwijzen als de 'werklozen'. Meestal is de toepassing van activerend arbeidsmarktbeleid ruimer dan alleen maar werkzoekenden met een werkloosheidsuitkering. Het is vaak ook bedoeld voor mensen in de bijstand, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en herintreders. Arbeidsmarktbeleid heeft een aantal basisvormen. Het beleid probeert zowel de aanbodkant als de vraagkant van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Aan de vraagkant zijn de twee basisvormen:

- *Loonkostensubsidies*: de werkgever ontvangt voor het in dienst nemen van een werkloze een subsidie op de loonkosten. Dit beleid komt in veel varianten, afhankelijk van de doelgroepen waarop het zich richt (bijvoorbeeld jongeren, allochtonen, vrouwen, langdurig werklozen), de duur en de hoogte van de subsidie en de basis waarop ze wordt verleend.
- *Baancreatie bij de overheid*: de overheid creëert hierbij additionele banen bij lokale of centrale overheden of bij instellingen die gesubsidieerd worden door de overheid (zoals culturele, zorg- en sociale instellingen) waarmee de werklozen aan een baan worden geholpen. Ook hier zijn weer veel varianten wat betreft doelgroepen, duur en hoogte van de beloning.

Baancreatie bij de overheid is ook 'gesubsidieerde' arbeid. De baan wordt voor 100% betaald vanuit arbeidsbeleidmiddelen. Ik zal in mijn bijdrage hieronder naar beide vormen vaak verwijzen onder een gemeenschappelijke noemer als gesubsidieerde arbeid. Aan de aanbodkant zijn er ook twee basisvormen:

- *Bemiddeling*: het helpen van de werklozen bij het zoeken naar een baan door bemiddeling, het geven van sollicitatietraining, en eventueel het verlenen van subsidies om het verhuizen naar een andere regio te vergemakkelijken. In deze beleidsvorm probeert men de werkloze met zijn gegeven capaciteiten aan een baan te helpen.
- *Scholing*: het investeren in de productieve kennis en vaardigheden van de werklozen. In deze beleidsvorm probeert men de werkloze nieuwe capaciteiten aan te leren die zijn kansen op het vinden van een baan vergroten.

Er is ten slotte nog een laatste belangrijke vorm: de sociale werkplaats. De sociale werkplaats is een beschermde werkomgeving. Het essentiële verschil tussen de sociale werkplaats en de andere vormen van arbeidsmarktbeleid is dat men in het laatste geval de doorstroom naar een reguliere baan wil bevorderen. Waarbij een reguliere baan een baan is die zelfstandig en zonder overheidshulp, in welke vorm dan ook, bestaat. De sociale werkplaats heeft een permanent karakter voor de mensen die er werken.

In essentie gaat de onenigheid tussen economen en de rest van de wereld over de tegenstelling tussen 'equity' en 'efficiency', tussen 'rechtvaardigheid' en 'doelmatigheid'. De belangrijkste afwegingen bij de beoordeling van het nut van arbeidsmarktbeleid vanuit het perspectief van rechtvaardigheid is dat werklozen niet uit de boot mogen vallen en dat ze betrokken moeten blijven bij het maatschappelijk leven. Het is niet hun schuld dat ze geen werk meer hebben en het is niet meer dan rechtvaardig dat de overheid alles doet om hen aan werk te helpen. Vaak gaat het ook om werklozen die niet op eigen kracht aan werk kunnen komen. Het zijn meestal de zwakkeren op de arbeidsmarkt die het slachtoffer worden van de turbulentie van een vrije markteconomie. Ze hebben recht op een baan, want werk heeft een belangrijke sociale waarde, en geen werk hebben versmalt de deelname aan de samenleving. Sociale cohesie is een belangrijke overweging.

De belangrijkste afweging vanuit economisch perspectief is er een van kosten en baten. Wat kost het de samenleving om een werkloze aan het werk te helpen en wat brengt het op? Economen vergelijken kosten en baten en zoeken naar vormen van arbeidsmarktbeleid die een positief saldo opleveren. Maar een positief kosten- en batensaldo alleen is niet voldoende, er wordt door economen ook gezocht naar het meest doelmatige arbeidsmarktbeleid. Dat is het beleid dat voor de gegeven kosten de hoogste baat geeft. De kosten- en batenposten die economen in hun beschouwing betrekken, zijn in principe niet alleen financieel, maar beperken zich daar toch vrij vaak toe.

Zowel de doelmatigheidsafweging van de economen als het rechtvaardigheidspleidooi van de rest van de wereld zijn eenzijdig. Beide afwegingen zijn van belang. Uiteindelijk is de inzet van activerend arbeidsmarktbeleid een politieke beslissing. Politici worden afgerekend op het balanceren van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Toch denk ik dat het sociale argument het vaak haalt op het efficiëntieargument wanneer het

gaat over de beslissing over arbeidsmarktbeleid. De zieligheidsfactor weegt zwaarder dan de kille doelmatigheidsoverweging. In het onderstaande wil ik het efficiëntieargument nog een keer voor het voetlicht halen in vijf etappes. Ik begin daarbij met de stelling dat de vormgeving van het activerend arbeidsmarktbeleid nooit de schoonheidsprijs zal halen. Dat is een nette manier om te zeggen dat arbeidsmarktbeleid altijd aanmodderen is, wat je ook moge proberen. Voor een deel is dit een zelf gecreëerd probleem. Beleidsmakers hebben eerst een betonnen bodem in de arbeidsmarkt gelegd en willen vervolgens deze *betonnen barrière* met behulp van arbeidsmarktbeleid doorbreken. Dit wordt in paragraaf 1 behandeld. Voor een ander deel is het probleem van arbeidsmarktbeleid te wijten aan de grote niet te vermijden *informatieproblemen* die maken dat arbeidsmarktbeleid altijd een bot instrument zal blijken. Informatieproblemen komen aan bod in paragraaf 2. Een streng *sanctiebeleid* zou enorm helpen bij het arbeidsmarktbeleid, maar daar zijn we blijkbaar niet toe in staat. Dit is het onderwerp van paragraaf 3. In paragraaf 4 blijkt uit de *evaluatie van het arbeidsmarktbeleid* dat het saldo van kosten en baten van arbeidsmarktbeleid niet zo batig is. Dit is het piëce de résistance van de economische benadering. Er is beleid denkbaar in de vorm van *arbeidskorting*, dat waarschijnlijk meer effectief is dan de traditionele vormen van arbeidsmarktbeleid. Dit wordt in paragraaf 5 behandeld. Conclusies staan in paragraaf 6.

De voorbeelden die ik in mijn besprekingen gebruik, richten zich meestal op de Nederlandse situatie¹, maar de analyse en argumentatie heeft hopelijk algemene geldigheid. Het is mijn indruk dat de Nederlandse problematiek illustratief is voor wat er ook in België en in andere landen gebeurt.

1. De zelf gecreëerde problematiek: de betonnen bodem

Het arbeidsmarktbeleid richt zich haast per definitie op de probleemgevallen van de arbeidsmarkt. Meestal zijn dat werklozen die niet over vol-

1 Een kritische evaluatie van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is ook te vinden in het advies van de Sociaal Economische Raad over het Sociaal-economisch beleid 2002-2006 van mei 2002. Dit advies met publicatienummer 02/08 is te vinden op de website van de SER: www.ser.nl. Kritische geluiden en voorstellen voor een alternatieve aanpak van het arbeidsmarktbeleid voor Duitsland zijn ook te vinden in het rapport van de commissie-Hartz uit 2002.

doende productieve vaardigheden beschikken om in een veilig gebied van de arbeidsmarkt te werken. Ze zitten op dat deel van de arbeidsmarkt waar de klappen vallen. Noem dat de onderkant van de arbeidsmarkt. Ze beschikken ook niet over voldoende menselijk kapitaal – dat zijn economisch waardevolle kundigheden en vaardigheden – om zichzelf te redden op de arbeidsmarkt. Het tekort aan menselijk kapitaal vermindert niet alleen hun kansen op het vinden van een baan in slechte tijden, maar zelfs als ze een baan vinden, zijn hun verdiensten niet voldoende om hen boven een aanvaardbaar bestaansminimum te laten uitkomen.

In België, Nederland en andere landen van Europa hebben we een betonnen bodem in de arbeidsmarkt gelegd, omdat we willen voorkomen dat de onderkant van de arbeidsmarkt door het bestaansminimum zakt. De betonnen bodem wordt bepaald door zowel de absolute hoogte van het minimumloon en van de sociale uitkeringen als het vaak geringe verschil tussen beide. Die betonnen bodem maakt de toegang tot de arbeidsmarkt aan de onderkant moeilijk. Hierdoor vallen minder productieve werknemers, werklozen en arme gezinnen vaak buiten de arbeidsmarkt. De goed bedoelde betonnen bodem heeft drie ongewenste neveneffecten of 'vallen': de productiviteitsval, de werkloosheidsval en de armoedeval.

– *Productiviteitsval*: Wanneer de productiviteit van een werknemer lager is dan het wettelijk minimumloon of lager dan de laagste loonschalen in de voor de bedrijfstak geldende CAO's, dan komt die werknemer niet aan de bak. Een illustratie van de werking van de productiviteitsval is te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt voor jeugdigen. In het begin van de jaren tachtig telde Nederland een hoog percentage jeugdige werklozen (23 jaar en jonger). Als reactie hierop werd in de jaren tachtig het wettelijk minimumjeugdloon stevig verlaagd. Na 1983 is de jeugdwerkloosheid in Nederland scherp gedaald. Waarschijnlijk liep het jeugdloon daarmee beter in de pas met de jeugdige productiviteit. De jeugdwerkloosheid was in Nederland in de jaren negentig significant lager dan in andere Europese landen zoals bijvoorbeeld Frankrijk. Hoewel het verband tussen het terugdringen van het minimumjeugdloon en de vermindering van de jeugdwerkloosheid in Nederland in dezelfde periode nooit hard te maken is, blijft het toch een opmerkelijk resultaat.²

2 Jaap de Koning (1996) noemt de daling van het jeugdminimumloon als een mogelijke oorzaak voor de terugloop van de jeugdwerkloosheid in de jaren tachtig en negentig.

- *Werkloosheidsval*: Een in de Nederlandse arbeidsmarktliteratuur vaak geciteerde publicatie is die van Antonides en Van Raaij (1990). In hun artikel berekenen de auteurs dat de verwervingskosten gemiddeld 6,4% van het brutoloon op jaarbasis bedragen. Met verwervingskosten worden bedoeld de kosten die men moet maken om een arbeidsinkomen te verwerven. Denk bijvoorbeeld aan reiskosten van en naar het werk, kledingkosten, kosten van lidmaatschap van vak- en beroepsverenigingen. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat werklozen bij het aanvaarden van een baan tot gemiddeld 40% meer willen gaan verdienen dan hun uitkering. Door het te kleine verschil tussen uitkering en arbeidsinkomen worden uitkeringstrekkers onvoldoende gemotiveerd om een baan te zoeken. Bij het zoeken naar een baan hebben werkzoekenden een bepaald reserveringsloon in hun hoofd dat ze gebruiken als criterium voor het al of niet accepteren van een baan. Wanneer het geboden loon lager is dan het reserveringsloon, dan accepteren werkzoekenden het baanaanbod niet. De implicatie van het artikel van Antonides en Van Raaij is dat het hoge uitkeringsniveau, gecombineerd met wat daar bovenop moet om de verwervingskosten van een baan goed te maken en om aan de verlangens van de werkzoekenden tegemoet te komen, resulteert in een hoog reserveringsloon. Werkzoekers aan de onderkant van de arbeidsmarkt die een hoog reserveringsloon hanteren, hebben weinig kans om een baan te vinden met een loonaanbod dat hoger is dan het reserveringsloon. Ze blijven dan werkloos.
- *Armoedeval*: De armoedeval is gerelateerd aan de hierboven genoemde werkloosheidsval. De armoedeval ontstaat omdat arme huishoudens een beroep kunnen doen op allerlei subsidieregelingen en extra uitkeringen precies omdat ze een laag inkomen hebben. Wanneer arme werknemers werk aanvaarden waardoor hun inkomen boven de grenzen uitstijgt die gelden voor deze inkomensgerelateerde uitkeringen (zoals huursubsidie, studiefinanciering en kwijtschelding van gemeentelijke lasten), dan verliezen ze die subsidies. Het overschrijden van de inkomensgrens betekent dat ze netto weinig overhouden van een bruto inkomensstijging. Ze worden, wanneer ze willen gaan werken, geconfronteerd met impliciete hoge marginale belastingvoeten.

Deze drie vallen hebben een negatieve invloed op de werkgelegenheidskansen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit laat zich het best illustreren door te kijken naar de zeer lage uitstroom uit een uitkerings situatie. Het probleem van de Nederlandse arbeidsmarkt is niet zozeer

een te hoge instroom in werkloosheidsregelingen. Het probleem is de lage uitstroom. Gedurende een 'gemiddelde' maand gaat in Nederland slechts 6% van het aantal werklozen³ weer aan de slag tegen gemiddeld 9% in de EU. In Japan bedraagt het maandcijfer zelfs 15% en in de Verenigde Staten is het 37%. Hoge uitstroomcijfers komen overigens ook in Europa voor: het cijfer voor Denemarken is 23%.

Men kan tegenwerpen dat aan het eind van de jaren negentig de langdurige werkloosheid in Nederland sterk verminderd was. Maar het einde van de vorige eeuw was een ongekende luxesituatie. In de tweede helft van de jaren negentig is de werkgelegenheid ongekend fors gegroeid. Pas na lange aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt is uiteindelijk een teruggang waar te nemen in de langdurige werkloosheid. Maar zelfs die daling is beperkt. Het aantal inactieven met een werkloosheids- of bijstandsuitkering (gemeten in uitkeringsjaren) liep terug van ruwweg 900.000 in 1995 tot 600.000 in 2001. In dezelfde periode liep de werkgelegenheid op van 7 miljoen tot 8,3 miljoen. De werklozen en bijstandstrekkers hebben dus naar verhouding weinig geprofiteerd van de Nederlandse banenmachine aan het eind van de jaren negentig. De groei van de werkgelegenheid is vooral van schoolverlaters en herintreders (vooral herintredende vrouwen) gekomen. Deze discussie is overigens niet meer actueel. Sinds 2000 zit de Nederlandse economie in een laagconjunctuur en daardoor loopt de werkloosheid weer op.

Door de betonnen bodem in de arbeidsmarkt hebben we een blijvende restrictie geïntroduceerd, die weliswaar het afzakken onder de armoedegrens tegengaat, maar die tegelijkertijd het oplossen van het probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet makkelijker maakt. De betonnen bodem belemmert de uitstroom uit de werkloosheid, ze houdt de mensen in de werkloosheidsgreep. De productiviteits-, werkloosheids- en armoedeval maken het bijzonder moeilijk voor een werkloze om zelf een reguliere baan te vinden. Het activerend arbeidsmarktbeleid is bedoeld om hem daarbij te helpen. Maar het arbeidsmarktbeleid moet ook opboksen tegen de betonnen bodem. Er is geen enkel politiek verlangen om de betonnen bodem weg te hakken, bijvoorbeeld via een verlaging van de uitkeringen of van het minimumloon. Dit betekent dat we beleid moeten voeren omheen die betonnen bodem. Activerend arbeidsmarktbeleid is daarom altijd reparatiebeleid waarbij ander reparatiebeleid

³ Allaart en Van Ours (2001) laten zien dat op jaarbasis ongeveer 50% van de werklozen overgaat van werkzoekend naar een baan.

wordt gerepareerd. Het is beleid dat nooit de schoonheidsprijs zal winnen en dat nooit tot een mooie, eenvoudige en effectieve oplossing zal leiden.

2. Het informatieprobleem: het niet kunnen meten van het productiviteitstekort

Een tweede reden waarom arbeidsmarktbeleid altijd onvolmaakt zal zijn, heeft te maken met onze gebrekkige informatie over de productiviteit van de werkloze. Neem het eenvoudige voorbeeld waarbij iemand om wat voor reden dan ook een zeer lage productiviteit heeft, minder dan het gangbare minimumloon en daarom niet aan werk komt. Indien we het percentage zouden kunnen meten waarmee een individuele werknemer in productiviteit tekortschiet, dan zouden we hem of zijn werkgever een loonsubsidie kunnen geven die precies gelijk is aan zijn productiviteitstekort. Stel dat iemand een productiviteitsniveau heeft van driekwart van het minimumloon. Hij komt een kwart te kort en dit feit is bekend bij werkgever en werknemer. Als we hem een loonkostensubsidie van een kwart geven, dan is hij gelijkwaardig aan een werknemer die voor de volle honderd procent productief is. Actief arbeidsmarktbeleid zou dan eenvoudigweg bestaan uit het compenseren van het individuele productiviteitstekort. Maar individuele productiviteit is niet of niet nauwkeurig te meten. Dit informatieprobleem ondergraaft in belangrijke mate de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid.⁴ Het is ook wegens het principe van rechtsgelijkheid niet mogelijk dat we iedereen een op zijn geval toegesneden uitkering kunnen geven. We geven iedereen eenzelfde loonkostensubsidie, bijvoorbeeld 30% van het minimumloon voor zowel grote als kleine productiviteitstekorten. Voor sommige werklozen is dit een te grote compensatie en voor anderen een te kleine. Het te veel compenseren van werklozen wordt *deadweight loss* genoemd. We besteden dan onnodig veel budget aan activerend arbeidsmarktbeleid. Met een kleiner budget hadden we hetzelfde resultaat kunnen bereiken. De werklozen die te weinig compensatie krijgen om hun tekort aan productiviteit goed te maken, worden niet aangenomen of vallen na een poosje toch weer uit. Voor hen werkt de loonkostensubsidie niet. Het gebrek aan informatie over het productiviteitstekort leidt in beide geval-

⁴ In Hartog en Theeuwes (1997) wordt uitgebreid ingegaan op de informatieproblemen bij activerend arbeidsmarktbeleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

len tot verspilling van het budget voor activerend arbeidsmarktbeleid. Omdat het informatieprobleem niet kan worden opgelost, is deze verspilling onvermijdelijk.

Op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt al een aantal jaren gewerkt met een indeling van de werklozen bij instroom in vier categorieën (fasen genoemd). Deze fasen meten de 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Afstand tot de arbeidsmarkt is voor een deel synoniem met de tijd die het vermoedelijk zal duren om weer een baan te vinden. Het meten van de afstand is gebaseerd op de kennis die men bij het arbeidsbureau heeft over het verband tussen de plaatsingskansen en de individuele kenmerken van de werklozen (zoals geslacht, leeftijd, opleiding, etniciteit). Werklozen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben geen tot weinig activerend arbeidsmarktbeleid nodig. Werklozen met een grotere afstand hebben veel nodig. Fase 1-werklozen zijn de meest kansrijken en kunnen zelf of met enige bemiddelingshulp snel weer aan het werk komen. Fase 2-werklozen hebben een grote afstand en fase 3-werklozen hebben een heel grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor fase 2 worden een aantal arbeidsmarktmiddelen ingezet (enige sollicitatietraining of een korte bijspijkerkursus), voor fase 3 wordt het hele gamma van arbeidsmarktinstrumenten uit de kast getrokken met in sommige gevallen zelfs de sociale werkplaats. Voor fase 4-werklozen wordt weinig heil verwacht van het gebruikelijke activerende arbeidsmarktinstrumentarium. Dit zijn de echte probleemgevallen met een cumulatie van persoonlijke en sociale problemen, die men alleen maar kan helpen bij het leggen en instandhouden van sociale contacten en het structureren van dagelijkse bezigheden.

Na enige jaren werken met deze fase-indeling blijkt ze toch niet helemaal te voldoen aan wat men er oorspronkelijk van verwachtte. Vaak worden door de fase-indeling in het begin van de werkloosheidsperiode werklozen in een hoek geduwd waar ze niet meer uitkomen. De fase-indeling is niet perfect (hier spelen informatieproblemen ook een rol) en de indeling in welke instrumenten zullen worden ingezet voor een bepaalde werkloze is vaak te star. Men raakt veel flexibiliteit kwijt door het stroomlijnen van het beleid via een fase-indeling. De fasering wordt te veel als een keurslijf gezien en kan vertragend werken bij de begeleiding naar een reguliere baan.

3. Sancties en handhaving

De werkloosheids- en de armoedeval hebben te maken met de afstand tussen de uitkerings- en de werksituatie. Die afstand tussen werk en uitkering moeten we overbruggen. Dit kan in principe worden bereikt door werkzoekenden, veel meer dan nu het geval is, te verplichten passend werk te aanvaarden. Dit kan door te dreigen met het opleggen van sancties. Een wat vriendelijker benadering met het doel de inkomensafstand tussen uitkering en werk te verkleinen is de arbeidskorting. De arbeidskorting is vergelijkbaar met wat in de Angelsaksische landen de 'earned income tax credit' (EITC) wordt genoemd. In een aantal OESO-landen koestert men plannen om een dergelijke arbeidskorting in te voeren, of is dat al gebeurd. Eigenlijk ligt de discussie over de arbeidskorting in het verlengde van historische discussies over de negatieve inkomstenbelasting en het gewaarborgd inkomen. Deze discussie is nu weer actueel in de meeste OESO-lidstaten (OECD, 2000). Op de arbeidskorting komen we in de volgende paragraaf terug. In deze paragraaf gaan we in op de effectiviteit van een sanctiebeleid.

Sanctiebeleid betreft het strikt toepassen van de werkloosheidwet en de regels die daarin staan, waarbij een werkloze verplicht is zich in te spannen om passend werk te zoeken en dat werk, wanneer hij het gevonden heeft, ook te aanvaarden. Bij het nalaten van deze inspanningen kan een werkzoekende een sanctie worden opgelegd. Onderzoek van Abbring, Van den Berg en Van Ours (1997) wijst uit dat sancties een significant effect hebben op het aanvaarden van werk door de werkzoekende.⁵ Bij inzet van sancties wordt de gemiddelde werkloosheidsduur korter en zakt het niveau van de werkloosheid. Onder een strak regime zoeken werklozen harder, vinden en aanvaarden ze sneller een baan en zitten ze dus minder lang in de werkloosheid.

In de periode 1987-1994 verdubbelde de jaarlijkse instroom in de werkloosheid van 300.000 per jaar tot 600.000. In dezelfde periode verviervoudigde het aantal sancties van 27.000 tot 104.000. Abbring et al. beschikken over individuele gegevens uit de populatie van werkzoekenden uit de metaalsector en de banksector. Het gaat daarbij om werkzoekenden die in het begin van 1992 werkloos werden en werkloosheidsuitkeringen ontvingen. In hun steekproef worden de werklozen gevolgd

5 Dit wordt bevestigd in Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours (1998).

tot september 1993. De gegevens die Abbring et al. verzamelen, komen uit de dossiers van de arbeidsbureaus. Het zijn dus administratieve gegevens.

Uit hun gegevens blijkt dat in 7% van de gevallen een sanctie wordt toegepast. Een sanctie bestaat meestal uit een tijdelijke vermindering van de uitkering van 5% tot 25-30% gedurende een aantal weken. Veel sancties komen gelijk aan de start van de werkloosheidsperiode en worden opgelegd omdat de werkloosheid een min of meer vrijwillig karakter heeft. De werkloze wordt beschouwd in dat geval zelf (in enige mate) verantwoordelijk te zijn voor het ontstaan van de werkloosheid. De werkloosheidsuitkering is niet bedoeld voor vrijwillige werkloosheid. Verder zijn er veel sancties verbonden met zoekgedrag of, beter gezegd, met het ontbreken daarvan of met een te matige inzet ervoor. Abbring et al. schatten econometrische modellen waarin ze de individuele werkloosheidsduur van de werkzoekenden verklaren uit een reeks variabelen, waaronder het opgelegd krijgen van een sanctie. Uit hun onderzoek blijkt dat zowel in de bank- als in de metaalsector het effect van sancties statistisch significant is.⁶ Bij het opleggen van sancties wordt de werkloosheidsduur significant korter. Niet alleen voor de individuele zoekduur maar voor de gemiddelde zoekduur over de gehele populatie van werkzoekenden hebben sancties een duidelijk merkbaar kwantitatief effect.

Ondanks het significant positieve effect van sancties wordt dit middel toch relatief weinig gebruikt. Er zijn immers kosten verbonden aan het opleggen van sancties. Dat zijn in de eerste plaats monitoring-kosten en handhavingkosten. Wanneer een strikt sanctiebeleid wordt gevolgd, dienen werkzoekenden intensief te worden gevolgd en hun zoekgedrag dient te worden geëvalueerd. Dat vereist extra inzet van middelen en mensen bij de arbeidsbureaus. Sancties kunnen ook aangevochten worden bij een beroepsinstantie en het arbeidsbureau dient zich dan te verantwoorden. Ook dat vereist extra inzet van middelen. Verder zijn er psychische kosten. Het opleggen van sancties is niet leuk en past niet goed binnen de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Sancties vereisen een strenge mentale instelling en staan haaks op de Nederlandse neiging tot gedogen.

6 Er is wel enige selectiviteit in het opleggen van de sancties, in die zin dat sancties relatief vaker worden opgelegd aan de meer kansrijke werkzoekers. Voor de mogelijke invloed van deze selectiviteit op het schattingsresultaat wordt door de onderzoekers gecorrigeerd.

4. Het matige saldo van een kosten-batenanalyse

Er is in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid in de afgelopen tien jaar een slag gemaakt van passief beleid, vooral bestaande uit het geven van uitkeringen, naar het aan het werk zetten van uitkeringstrekkers via activerend arbeidsmarktbeleid. Dat is op zichzelf een positieve omslag. Er is in de afgelopen periode enorm veel geld gaan zitten in het activerend arbeidsmarktbeleid. In 2001 werd tegen de 6 miljard euro hieraan uitgegeven. Dit budget wordt voor het grootste deel besteed aan baancreatie in de publieke sector (in de media nog steeds Melkert-banen genoemd) en aan fiscale middelen ter stimulering van werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit laatste betreft een loonkostensubsidie – de Speciale AfdrachtsKorting (SPAK) – waarbij werkgevers een korting krijgen op de sociale premies als ze mensen in dienst nemen die het minimumloon (of iets meer) verdienen.

In 2001 is bijna drie keer zoveel aan arbeidsmarktbeleid besteed als in 1990. Wat op zich merkwaardig is, want de enorme groei van het budget heeft plaatsgevonden in een periode dat de werkgelegenheid met meer dan een miljoen werknemers is gegroeid. De inzet om met baancreatie en subsidies mensen aan het werk te helpen is verdriedubbeld in een periode van schreeuwende tekorten op de arbeidsmarkt en moeilijk vervulbare vacatures van de laagste tot de hoogste niveaus.

Het heeft iets tegenstrijdigs als het budget wordt opgevoerd in een periode van stijgende werkgelegenheid met een toenemend aantal moeilijk vervulbare vacatures. Het wordt helemaal zorgwekkend wanneer dit enorme budget toch niet het resultaat oplevert dat men er van verwacht. Dit was aanleiding voor het instellen in 2001 van een ambtelijke werkgroep voor het arbeidsmarktbeleid. Deze werkgroep legde haar oordeel over de werking van activerend arbeidsmarktbeleid vast in een rapport⁷ met als titel *Aan de slag*. Dit rapport heeft veel stof doen opwaaien en heeft sinds zijn verschijnen een dwingende invloed gehad op de toekomstige vormgeving van het arbeidsmarktbeleid in Nederland. Het succes van het rapport heeft twee vaders. De timing van het rapport is erg goed. Er is in het politieke bestel een warme belangstelling voor de

7 Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag, ministerie van SZW. Zie Theeuwes (2002) voor een bespreking van dit rapport.

‘reïntegratie’ van mensen die buiten de arbeidsmarkt staan. Men wil eindelijk af van de hoge mate van inactiviteit in de Nederlandse economie (veel mensen in de arbeidsongeschiktheid en in de bijstand) en men zoekt nieuwe wegen om dat te realiseren. De tweede reden voor het succes is dat de inhoud van het rapport verrassend verrissend is voor een ambtenarencommissie. Het rapport is open en kritisch over het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen periode en zegt ‘wat wij allemaal al dachten’.

Volgens de opstellers van het rapport heeft activerend arbeidsmarktbeleid twee doelstellingen. Ten eerste het verminderen van de afhankelijkheid van de uitkeringen. Mensen moeten uiteindelijk op eigen benen leren staan. Ten tweede het ondersteunen van minder kansrijke groepen, ook indien daarbij uitkeringsafhankelijkheid blijft bestaan. Om dit te realiseren, doet het rapport een groot aantal beleidsvoorstellen. Het meest in het oog springend daarbij zijn de voorstellen om een aantal bekende vormen van gesubsidieerde arbeid af te schaffen⁸ omdat ze niet effectief zijn. Ondertussen is duidelijk dat maar een beperkt aantal politieke partijen het hele pakket voorstellen van de werkgroep overneemt. Maar de meeste politieke partijen nemen wel een deel over. Na het rapport *Aan de slag* wordt activerend arbeidsmarktbeleid nooit meer wat het ooit geweest is.

Wat het rapport *Aan de slag* ook voorstelt is om een scheiding aan te brengen in de groep van uitkeringstrekkers tussen mensen die een reguliere baan aankunnen en daar naar toe moeten worden begeleid en mensen die dat niet meer kunnen en waaraan dus permanent beschermde werkgelegenheid moet worden geboden. Er zijn twee eindstations op de arbeidsmarkt – de reguliere en de beschermde baan – en één tussenstation, de gesubsidieerde arbeid. Als we vanuit die optiek kijken naar de prestaties van het arbeidsmarktbeleid, wordt al gauw duidelijk dat er veel te veel mensen in het tussenstation, de gesubsidieerde arbeid, zitten en blijven zitten. Ze moeten ofwel doorstromen naar een reguliere baan of ze moeten permanent in de beschermde omgeving werken.

8 Zoals de loonkostensubsidies die vallen onder de Wet Inschakeling Werklozen en onder de Speciale Afdrachtskorting (SPAK) en het beleid voor de creatie van banen bij de overheid (Instroom/Doorstroom-banen, ook bekend als Melkert-banen). De ambtelijke werkgroep stelt voor om de SPAK op te heffen en om te zetten in een arbeidskorting.

Deze tweedeling in het beleid is zinvol. Het is zo zinvol dat het verbaazingwekkend is dat we dit niet eerder hebben bedacht. Waarom worden we er nu pas van doordrongen dat het zo noodzakelijk is dat uitkerings-trekkers op eigen benen kunnen staan? Wegens de vergrijzing wordt er voorzien dat er in de volgende decennia een structurele krapte op de arbeidsmarkt zal ontstaan, en dat is een belangrijke reden om iedereen die nu nog aan de zijkant staat naar een baan te begeleiden.

De werkgroep komt tot voorstellen om gesubsidieerde arbeid bij de overheid grondig te beperken. Dit zijn ingrijpende voorstellen. De werkgroep komt tot deze aanbevelingen omdat ze heeft vastgesteld dat deze arbeidsmarktinstrumenten niet effectief zijn. In de beoordeling van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid spelen twee begrippen een belangrijke rol: bruto- en netto-effectiviteit. Bruto-effectiviteit meet het aantal uitkeringsstrekkingen die met behulp van een arbeidsmarktinstrument aan het werk zijn gegaan. Netto-effectiviteit meet het aantal succesvolle plaatsingen die echt additioneel zijn en houdt rekening met verplaatsingen veroorzaakt door het arbeidsmarktbeleid.

Tussen bruto- en netto-effectiviteit zitten twee elementen: *deadweight loss* en substitutie. *Deadweight loss* betekent dat het arbeidsmarktbeleid weliswaar is toegepast, maar eigenlijk overbodig was omdat de werkzoevende ook zonder het beleid een baan had gevonden. Dat betekent dat de subsidie en de inspanningen van de bemiddelaars en andere betrokkenen overbodig zijn geweest. Substitutie betekent dat door het arbeidsmarktbeleid iemand anders zijn baan is kwijtgeraakt. Dan komt er dus netto geen baan bij. Deze substitutie kan direct zijn. Omdat iemand met een subsidie wordt aangenomen, wordt iemand anders niet aangenomen. Of het kan indirect zijn: arbeidsmarktbeleid en de subsidies leiden tot budget- of concurrentievervalsing. Budgetvervalsing doet zich voor wanneer de (semi-)overheidsinstelling de arbeidsmarktsubsidies gebruikt om werk uit te voeren dat eigenlijk via de normale begroting had moeten worden gefinancierd. Concurrentievervalsing vindt plaats wanneer bijvoorbeeld een bedrijf met behulp van gesubsidieerde arbeid goedkoper kan produceren en zodoende concurrenten verdringt, zodat die mensen moeten ontslaan.

Tabel 1. Activerend arbeidsmarktbeleid 1998.

Beleid		(1) Deelnemers	(2) Netto-effect	(1) x (2)	Totale kosten	Kosten p.p.
SPAK	loonsubsidie	908	4%	30	671	22
WSW	baancreatie	91	70%	64	1671	26
Melkert-1	baancreatie	35	50%	17	588	34
Melkert-2	baancreatie	12	50%	6	98	16
WIW	baancreatie	42	50%	6	98	16
VLW	loonsubsidie	117	7%	8	170	21
Totaal		1204	12%	146	3865	26

Verklaring

Kolom 1: naam van beleidsmaatregel
 Kolom 2: soort arbeidsmarktmaatregel
 Kolom 3: aantal deelnemers in duizenden
 Kolom 4: ingeschat netto-effectiviteitspercentage
 Kolom 5: totale kosten in duizenden euro
 Kolom 6: kosten per persoon in duizenden euro

Bron: De Beer (2000).

In deze tabel wordt voor een aantal vormen van arbeidsmarktbeleid (loonsubsidies en directe baancreatie bij de overheid), op basis van bestaande evaluatiestudies, ingeschat wat de netto-effectiviteit is, waarbij rekening wordt gehouden met *deadweight loss* en substitutie-effecten. De netto-effectiviteit is voor een aantal beleidsinstrumenten erg laag. Voor de SPAK (een loonsubsidie) is het netto-effect slechts 4%, terwijl het toch een groot aantal deelnemers betreft. Het gaat om bijna alle werknemers op de arbeidsmarkt die een loon verdienen dat ligt tussen het minimumloon en 115% van het minimumloon. Door de lage netto-effectiviteit wordt het bedrag dat uiteindelijk besteed moet worden om een werkloze effectief aan het werk te krijgen vrij hoog, vergeleken met bijvoorbeeld het minimumloon of het bestaansminimum. De gemiddelde kosten per werkloze komen neer op 26.000 euro per jaar. Dat zijn relatief hoge bedragen, waarvan men zich kan afvragen of die niet beter hadden kunnen worden besteed.

5. Het kan beter: arbeidskorting

Zowel op de Amerikaanse als op de Europese arbeidsmarkt is het doel van het beleid om laagproductieve werknemers in het arbeidsproces in

te schakelen. In de VS is het de bedoeling dat laagproductieve werknemers voldoende besteedbaar arbeidsinkomen overhouden, zodat ze boven de armoedegrens uitkomen. In Europa moeten ze er ten opzichte van het uitkeringsinkomen voldoende op vooruitgaan, zodat ze gestimuleerd worden om actief werk te zoeken. In de jaren negentig werd door de democratische president Clinton in Amerika het recht op sociale uitkeringen drastisch ingeperkt en werd het Earned Income Tax Credit (EITC) als belastinginstrument ingezet om het probleem van de 'working poor' aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bestrijden. Het Earned Income Tax Credit is vergelijkbaar met de arbeidskorting. De arbeidskorting is een belastingkorting (een vast bedrag waarmee de belasting wordt verminderd), die alleen gegeven wordt voor inkomen dat met arbeid wordt verdiend (en dus niet voor uitkeringsinkomen).

In Nederland komt de arbeidskorting weliswaar voor in het nieuwe belastingstelsel (dat in 2000 van start ging), maar slechts in heel beperkte mate.⁹ Wel wordt er over gedacht om arbeidskorting bij een volgende belastingherziening een meer prominente rol te geven. Momenteel wordt nog steeds gebruikgemaakt van de speciale afdrachtkorting (SPAK) om de arbeidsinzet van laagproductieve werknemers te bevorderen. Zowel de arbeidskorting als de SPAK zijn gebaseerd op financiële prikkels. Bij de arbeidskorting wordt het netto-arbeidsloon verhoogd via een belastingkorting. Bij SPAK worden de arbeidskosten verlaagd door de werkgever een kwijtschelding van het betalen van de sociale premies voor lagere-inkomensverdieners te verlenen. In beide gevallen rekent de beleidsmaker er op dat de reactie op de financiële prikkel (de aanbodelasticiteit bij de belastingkorting en de vraagelasticiteit bij SPAK) groot genoeg is om voldoende extra aanbod of vraag te genereren.

In een recente OESO-publicatie (OECD, 2000) werden de verschillende EITC-initiatieven in de lidstaten Australië, Finland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Canada, Nieuw-Zeeland en de VS gepresenteerd en geëvalueerd. Het bekendste EITC-initiatief is het Amerikaanse. EITC werd in het Amerikaanse belastingstelsel geïntroduceerd in 1975, en herzien en bijgesteld in 1986, 1990 en 1993. De Amerikaanse belastingkorting is bedoeld voor huishoudens met lage inkomens en daarbinnen

⁹ Een pleidooi voor het invoeren van een arbeidskorting (inclusief berekeningen die het gunstige effect ervan voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt aanmerkelijk maakten) is te vinden in het rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt (Commissie-Andriessen), *De Onderste Baan Boven*, Den Haag, VUGA Uitgeverij, mei 1994.

vooral voor arme huishoudens met kinderen: Het is een korting die aan de desbetreffende huishouding wordt uitbetaald door de belastingdienst indien het 'tax credit' (de belastingkorting) groter is dan de verschuldigde belasting. De belastingkorting wordt berekend op het bruto-inkomen. Het 'tax credit' is matig voor arme huishoudens zonder kinderen, hoger voor arme huishoudens met één kind en nog hoger voor huishoudens met twee en meer kinderen. Meestal bestaat het EITC uit drie delen: een 'phase in'-deel, een plateau en een 'phase out'-deel. Ter illustratie hierbij de Amerikaanse EITC-regeling voor een arme huishouding met twee jonge kinderen:

- *phase in*: loopt tot een maximaal jaarcome van ongeveer 10.000 USD; in deze fase geldt een 'tax credit' van 40 dollarcent voor elke verdiende dollar;
- *plateau*: voor inkomens tussen 10.000 en 12.500 USD. Voor deze inkomens geldt een constante belastingkorting van 4.000 USD;
- *phase out*: loopt van 12.500 tot 31.000 USD. De belastingkorting bedraagt hier 21 dollarcent voor elke verdiende dollar.

In het eerste deel, de 'phase in'-situatie, wordt de marginale belastingvoet verlaagd. Dat heeft twee effecten: een positief effect op de participatiebeslissing en, gegeven dat men heeft besloten om te participeren op de arbeidsmarkt, de beslissing over het aantal uren dat men wil werken (deeltijd versus voltijd bijvoorbeeld). Meestal neemt het aantal uren dat men wil werken toe als de marginale belastingvoet lager wordt, omdat het positieve substitutie-effect van de lagere marginale belastingvoet hoger is dan het negatieve inkomenseffect dat ermee gepaard gaat. De verwachting is dan ook dat de arbeidsparticipatie en het aanbod van uren zullen toenemen voor huishoudens met een inkomen in deze 'phase in'-situatie.

De tweede fase (het plateau) bestaat uit een vast transferbedrag. Dat heeft een negatief inkomenseffect op het arbeidsaanbod. In de derde fase, de 'phase out'-situatie, is er sprake van een hogere marginale belastingvoet. In dit geval is zowel het inkomenseffect als het substitutie-effect negatief. De huishoudens met een inkomen in de tweede en derde fase bieden dus minder arbeid aan.

Het uiteindelijke aanbodeffect aan de onderkant van de arbeidsmarkt hangt dus af van het verschil tussen het positieve effect in de eerste fase en de negatieve effecten in de tweede en derde fase. Er is dus empirisch

onderzoek nodig om uit te zoeken wat het uiteindelijke effect is. Daaruit blijkt dat het uiteindelijke effect op het aanbod positief uitpakt.

In Nederland is er in het nieuwe belastingsysteem een beperkte arbeidskorting, die voor iedereen even hoog is. In Nederland kreeg zelfs Freddy Heineken een arbeidskorting. Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten, waar er gekozen is voor een arbeidskorting voor alleen de lage inkomens en binnen deze groep in het bijzonder voor de armere huishoudens met kinderen. De Nederlandse arbeidskorting is universeel en daarmee ook duur. Het kost de overheid jaarlijks circa 3,5 miljard euro om het verschil tussen minimumloon en uitkering met nog geen honderd gulden per maand te vergroten (Allers, 2000). Door ervoor te kiezen om aan iedereen een arbeidskorting te geven, zoals in Nederland, vermijdt men het probleem van de negatieve aanbodeffecten die zich voordoen in het 'phase out'-gedeelte. Maar tegelijk wordt er een arbeidskorting gegeven aan werknemers met hogere inkomens die dit helemaal niet nodig hebben en waarbij er ook geen enkel effect is op hun participatie- en urenbeslissing. Er zit in die zin heel veel *deadweight loss* in de wijze waarop de Nederlandse arbeidskorting is vormgegeven. Het zou beter kunnen en het moet ook beter kunnen. Het werken met een goed vormgegeven arbeidskorting is een beloftevol alternatief voor het moeilijke, weinig effectieve arbeidsmarktbeleid. Het is ook een voor de hand liggend instrument om de armoede- en de werkloosheidsval te overbruggen.

6. Conclusies

Door de betonnen bodem in de arbeidsmarkt wordt weliswaar het afzakken onder de armoedegrens tegengehouden, maar dit betonnen gevaarte belemmert de uitstroom uit de werkloosheid. Het houdt de onderkant in de werkloosheidsgreep. De productiviteits-, werkloosheids- en armoedeval maken het bijzonder moeilijk voor een werkloze om een gepaste reguliere baan te vinden. Het activerend arbeidsmarktbeleid is ervoor om hem daarbij te helpen. Maar het arbeidsmarktbeleid moet ook opboksen tegen de betonnen bodem. Activerend arbeidsmarktbeleid is altijd reparatiebeleid waarbij ander reparatiebeleid wordt gerepareerd. Het is beleid dat nooit de schoonheidsprijs zal winnen en dat nooit tot een mooie, eenvoudige en effectieve oplossing zal leiden.

Informatieproblemen maken dat arbeidsmarktbeleid altijd het karakter van een botte bijl zal hebben. Het beleid kan niet echt worden toegespitst op het individuele probleem van de werkzoekende en is in die zin altijd verspillend. De pogingen die worden gebruikt om op een of ander manier de arbeidskansen te meten en het beleid daarop af te stemmen, blijken in de praktijk meer te werken als een keurslijf dan als een bevrijding van het informatieprobleem.

Ondanks het significant positieve effect van sancties wordt dit middel toch relatief weinig gebruikt. Er zijn ook kosten verbonden aan het opleggen van sancties. Wanneer een strikt sanctiebeleid wordt gevolgd, dienen werkzoekenden intensief te worden gevolgd en hun zoekgedrag dient te worden geëvalueerd. Dat vereist extra inzet van middelen en mensen bij de arbeidsbureaus. Verder zijn er psychische kosten. Het opleggen van sancties is niet leuk.

Uit een kritische evaluatie van het activerend arbeidsmarktbeleid blijkt vaak dat het beleid nauwelijks en in elk geval niet vaak effectief is. Het verschil tussen bruto- en netto-effectiviteit is meestal erg groot. Dat betekent dat veel werklozen aan wie het activerend arbeidsmarktbeleid wordt besteed ook zonder dat beleid een baan hadden gevonden. Voltaire zei ooit over de geneeskunde dat 'the art of medicine consists in amusing the patient while nature cures the disease'. Met enige ironie zou men hetzelfde kunnen zeggen over 'the art of labour policy'.

Literatuur

- ABBING, J.H., G.J. VAN DEN BERG en J.C. VAN OURS (1997), *The effects of unemployment insurance sanctions on the transition from unemployment to employment*, Tinbergen Institute Working paper.
- BERG, G.J., VAN DEN, B. VAN DER KLAAUW en J.C. VAN OURS (1998), "Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk", *Economisch-Statistische Berichten* 83, blz. 556-559.
- ALLAART, P.C. en J.C. VAN OURS (2001), *Stromen op de Nederlandse arbeidsmarkt*, OSA-publicatie A182, augustus.
- ALLERS, M.A. (2000), "De anatomie van de armoedeval", *Economisch-Statistische Berichten*, 4243, 18 februari.
- ANTONIDES, G. en W. VAN RAAIJ (1990), *Inkomen en de voor- en nadelen van werk*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, juni.
- BEER, P. DE (2000), Kosten en baten van arbeidsmarktbeleid, *Openbare Uitgaven*, 32 (6), blz. 286-300.

- Commissie Laagste segment arbeidsmarkt (1994), *De Onderste Baan Boven*, Den Haag, VUGA Uitgeverij.
- HARTOG, J. en J.J.M. THEEUWES (1997), *Creëren van werk aan de onderkant*, Serie Wetenschappelijke Publicaties van het Vakbondsmuseum, Den Haag, Welboom.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag, ministerie van SZW.
- KONING, J. DE (1996), "Jeugdwerkloosheid: een blijvend probleem", *Economisch-Statistische Berichten*, 4046, 21 februari.
- OECD (2000), *Policies to Make Work Pay*, OECD Economic Studies, nr. 31, 2000/2.
- Sociaal Economische Raad (2002), *Advies over het Sociaal-economisch beleid 2002-2006*. Dit advies met publicatienummer 02/08 is te vinden op de website van de SER: www.ser.nl.
- THEEUWES, J.J.M. (2002), "Gesubsidieerde arbeid: terug van even weggeweest", *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 32(4), blz.. 73-79.

Abstract

Active Labour Market Policies: A Critical Evaluation

Social benefits and minimum wage levels create a concrete floor at the bottom of the labour market which does prevent falling below the poverty line but at the same time hinders the prospects of finding a regular job. Active labour market policies aim at improving the outflow out of the unemployment or benefit situation. Critical evaluation of active labour market policies, however, indicates that these policies are often not very effective. The net effect on finding a regular job is usually small. Another way to improve outflow into a regular job is by imposing sanctions on those who do not search hard enough. Although it has been found that sanctions have a positive effect on the transition rate from unemployment to employment, this policy instrument is not used intensively. The reason might be the high costs of monitoring and enforcement. Finally, there is the earned income tax credit, which seems to be a potentially successful alternative to penetrate the concrete floor and find a regular job.