



THEMATISCHE FACTSHEET EUROPEES SEMESTER

ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID

1. INLEIDING

Het belangrijkste doel van actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) is het vergroten van de arbeidskansen voor werkzoekenden en het beter op elkaar afstemmen van vraag (vacatures) en aanbod (werkzoekenden) op de arbeidsmarkt¹. Zo kan AAMB een bijdrage leveren aan het scheppen van meer banen en de groei van het bbp, en de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid helpen verminderen. Actieve arbeidsmarktmaatregelen variëren van institutionele leertrajecten en werkend leren tot indirecte werkgelegenheids-prikkels (behoud van banen, duobanen, aanwervingssubsidies) tot het opzetten van sociale werkvoorzieningen en beschermde arbeidsplaatsen of het direct scheppen van werkgelegenheid (werkverschaffingsprogramma's) en het stimuleren van startende ondernemers.

¹ De OESO definieert actief arbeidsmarktbeleid als volgt: "Actieve arbeidsmarktprogramma's omvatten alle sociale uitgaven (met uitzondering van onderwijs) die gericht zijn op het verbeteren van de vooruitzichten van de begunstigen op het vinden van betaald werk of op het anderszins vergroten van hun arbeidsgeschiktheid. Hieronder vallen uitgaven voor de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en beheer, arbeidsmarktgerichte opleidingen, speciale programma's voor het begeleiden van jongeren bij de overgang van school naar werk, arbeidsmarktprogramma's die werklozen en andere personen (met uitzondering van jongeren en gehandicapten) stimuleren werk te zoeken of hen aan werk helpen en speciale programma's voor gehandicapten."

Actief arbeidsmarktbeleid draagt ertoe bij dat werklozen zo snel mogelijk weer een baan vinden die optimaal bij hen past door hun de steun te bieden die zij nodig hebben voor een geslaagde terugkeer op de arbeidsmarkt. Via herscholings- en bijscholingsmaatregelen kan actief arbeidsmarktbeleid ook mensen aan de slag helpen op terreinen waar een tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten heerst. Dit helpt structurele veranderingen het hoofd te bieden en de veerkracht van de economie in woelige tijden te vergroten. Actieve arbeidsmarktmaatregelen zijn een essentieel onderdeel van zogeheten "activeringsstrategieën", waarin doorgaans een link wordt gelegd tussen AAMB en werkloosheidsverzekering/steunregelingen door de voorwaarden die worden gesteld aan het ontvangen van een uitkering². Deelname aan actieve arbeidsmarktmaatregelen is in vrijwel alle EU-landen een voorwaarde geworden voor het (blijven) ontvangen van een uitkering.

Werkloosheid, en met name langdurige werkloosheid (d.w.z. minstens 12 maanden), kan ernstige negatieve

² Zie bijvoorbeeld John P. Martin, "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness", IZA Policy Paper nr. 84, juni 2014.

gevolgen hebben voor het individu, de samenleving en het economisch systeem³.

³ Deze nota gaat voornamelijk over langdurige werkloosheid, die om een aantal redenen moet worden voorkomen. Ten eerste heeft langdurige werkloosheid zowel qua ernst als qua duur doorgaans meer verregaande gevolgen dan werkloosheid in het algemeen. Daarom zijn actieve arbeidsmarktmaatregelen noodzakelijk. Ten tweede moet, om zogeheten *deadweight losses* (onvermijdelijke verliezen) zoveel mogelijk te voorkomen, actief arbeidsmarktbeleid in de ware zin van het woord (d.w.z. "echte maatregelen", ter aanvulling van de arbeidsmarktdiensten die door de openbare dienst voor arbeidsvoorziening worden geleverd) met name worden gericht op degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan en dat zijn hoofdzakelijk langdurig werklozen. Dit zou de (kosten)doeltreffendheid van actieve arbeidsmarktmaatregelen ten goede komen. Ten derde geeft de ontwikkeling van de langdurige werkloosheid een veel beter beeld van hoe goed actieve arbeidsmarktmaatregelen werken dan de algemene werkloosheid, aangezien deze in grotere mate wordt beïnvloed door conjunctuurschommelingen.

Langdurig werklozen raken moeilijker aan een baan naarmate de tijd verstrijkt, verdienen minder en hebben slechtere carrièrevooruitzichten. Op nationaal niveau brengt aanhoudend hoge langdurige werkloosheid de algemene doelstellingen van het werkgelegenheidsbeleid in gevaar. Bovendien wordt het hierdoor lastiger om de juiste banen aan de juiste mensen te geven en wordt de geografische en beroepsmobiliteit ondermijnd⁴.

Het (feitelijke of door werkgevers waargenomen) menselijk kapitaal van werknemers kan in waarde afnemen tijdens een lange periode van werkloosheid, en de tijd die wordt besteed aan het zoeken naar een baan wordt doorgaans minder. Dat betekent in beide gevallen dat de kans om een baan te bemachtigen kleiner wordt naarmate de werkloosheid langer duurt, en dat de kans om werkloos te blijven toeneemt. Na verloop van tijd lopen werkloze werknemers meer kans om de arbeidsmarkt te verlaten en met pensioen te gaan, in een arbeidsongeschiktheidstraject terecht te komen of gewoon "ontmoedigde werknemers" te worden naarmate de werkloosheid voortduurt⁵. Daarom moet er vroeg worden ingegrepen, in het begin van de werkloosheidsperiode.

Bovendien heeft de impact van de crisis op de arbeidsmarkt het cruciale belang van vaardigheden, kwalificaties en werkervaring aangetoond. Jonge en laagopgeleide werknemers werden het zwaarst getroffen door de crisis. Actief arbeidsmarktbeleid kan een cruciale rol spelen door mensen te helpen met het verwerven van vaardigheden en opdoen van werkervaring en door het belangrijkste obstakel waarop deze

⁴ Zie "Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix", <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

⁵ Zie A. Nichols, J. Mitchell en S. Lindner, "Consequences of Long-Term Unemployment", <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

doelgroepen stuiten in hun zoektocht naar werk uit de weg te ruimen.

De belangrijkste doelgroepen van actief arbeidsmarktbeleid zijn langdurig werklozen en met name jongeren⁶, oudere werknemers en laaggeschoolden. Maar actieve arbeidsmarktmaatregelen zijn ook gericht op het ondersteunen van reguliere kortstondige werklozen die opnieuw de arbeidsmarkt op willen. Het belang van dergelijke maatregelen wordt duidelijk aangetoond in de beleidsdocumenten van de Commissie, met name in de werkgelegenheidsrichtsnoeren 6 en 7⁷.

Om langdurige werkloosheid voortvarender aan te pakken, heeft de Raad in februari 2016 een aanbeveling geformuleerd voor de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt⁸. Deze aanbeveling draagt bij aan de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen door een lans te breken voor grotere arbeidsparticipatie en terugdringing van armoede.

Op 17 november 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gezamenlijk de Europese pijler van sociale rechten uitgeroepen. De beginselen en rechten die zijn vastgelegd in de Europese pijler van sociale rechten zullen tot uiting komen in de werkzaamheden in het kader van het Europees Semester, met name in de vorm van een nieuw "sociaal scorebord". In de pijler wordt verwezen naar actieve arbeidsmarktmaatregelen⁹.

⁶ Zie de thematische factsheet over werkgelegenheid voor jongeren.

⁷ Besluit (EU) 2016/1838 van de Raad van 13 oktober 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ "Iedereen heeft recht op tijdige en op maat gesneden hulp bij het verbeteren van zijn of haar vooruitzichten om een baan te vinden of zich als zelfstandige te vestigen. Hieronder valt het recht op ondersteuning bij het zoeken van werk en bij opleiding en herscholing. (...) Werklozen hebben recht op persoonlijke, doorlopende en coherente ondersteuning. Langdurig werklozen hebben uiterlijk na 18 maanden werkloosheid recht op een uitgebreide individuele beoordeling."

In het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2017 wordt geconstateerd dat "*het aanpakken van de langdurige werkloosheid een prioriteit blijft*".

In deze factsheet gaat de aandacht vooral uit naar langdurig werklozen, die op de grootste barrières stuiten wanneer zij willen toetreden tot de arbeidsmarkt en afhankelijk zijn van actieve steun.

Deze nota bestaat uit de volgende onderdelen: deel 2 bevat een overzicht van de situatie in de lidstaten op het gebied van langdurige werkloosheid, activeringondersteuning en uitgaven voor actieve arbeidsmarktmaatregelen. In deel 3 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre bewezen is dat actief arbeidsmarktbeleid effectief kan zijn in de bestrijding van werkloosheid. Deel 4 geeft een beknopt algemeen overzicht van de uitvoering van het beleid in de EU.

In een afzonderlijke factsheet worden de problemen en uitdagingen op het gebied van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening toegelicht.

Ten slotte sluit deze factsheet nauw aan bij de factsheet over werkloosheidsuitkeringen, die in veel lidstaten aan bepaalde voorwaarden zijn gebonden.

2. BELEIDSUITDAGINGEN: EEN OVERZICHT VAN DE SITUATIE IN DE EU-LANDEN

De omvang van langdurige werkloosheid is een van de belangrijkste indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan of actieve beleidsmaatregelen (en de openbare diensten voor arbeidsvoorziening) wel adequaat en/of succesvol zijn.

De langdurige werkloosheid, die in 2008 in de EU 2,6 % bedroeg, is in de periode sinds 2008 aanzienlijk toegenomen en opgelopen tot 5,1 % alvorens in 2016 in alle lidstaten weer te dalen tot 4 % (zie figuur 1). Met name in Griekenland, Spanje, Kroatië, Portugal, Italië, Cyprus en Ierland kwamen sterke stijgingen voor, waardoor de verschillen tussen de lidstaten in deze periode zijn toegenomen. Na zes jaar van matige groei en geringe vraag naar arbeid is langdurige werkloosheid (naast jeugdwerkloosheid) de belangrijkste erfenis van de crisis geworden op werkgelegenheidsvlak, hetgeen aanzienlijke negatieve sociale en economische gevolgen heeft voor individu en samenleving. Langdurige werkloosheid brengt aanzienlijke uitdagingen met zich mee: naarmate de werkloosheid langer duurt, wordt de afstand tot de arbeidsmarkt groter; daardoor neemt de kans op het vinden van een stabiele nieuwe baan sterk af en neemt het risico van inactiviteit toe. Hoe langer de werkloosheid duurt, hoe meer steun er nodig is om mensen weer aan een baan te helpen. Het wordt steeds lastiger om terug te keren op de arbeidsmarkt en er is vaak meer ondersteuning bij nodig.

De belangrijkste oorzaak van de toename van langdurige werkloosheid sinds de crisis is het feit dat de arbeidsmarkt niet in

staat is gebleken om de werknemers die bij een reorganisatie zijn ontslagen op te vangen, hetzij door een ontoereikende arbeidsvraag hetzij door een toegenomen scheefgroei in de vraag naar en het aanbod van werk.

De gevolgen van de crisis zijn nog verergerd door institutionele tekortkomingen. Een voorbeeld daarvan is segmentatie, waarbij een groot deel van de mensen met een tijdelijk of deeltijdcontract (de "flexibele schil") zijn baan kwijtraakte, terwijl de mensen met grote werkzekerheid en hoge ontslagvergoedingen (de "harde kern") hun baan behielden. Een ander probleem is de ontoereikendheid van het actief arbeidsmarktbeleid en met name van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, die er in veel landen niet in zijn geslaagd om de grote toename van het aantal werklozen in een situatie van aanhoudende economische malaise te verwerken.

Bepaalde groepen, zoals jongeren¹⁰ en laagopgeleide werknemers¹¹ zijn vaker het slachtoffer van langdurige werkloosheid dan anderen. Bijzonder zwaar getroffen zijn diegenen die actief zijn in beroepen en sectoren die in verval verkeren. Zoals gezegd blijft de algemene toestand van de economie een belangrijke factor bij het vaststellen van wijzigingen in de omvang van langdurige werkloosheid en de groei of afname van de groep langdurig werklozen, maar er zijn ook landenspecifieke effecten, waarbij sommige lidstaten relatief goed scoren voor wat betreft het aantal mensen dat weer een baan vindt.

Meer recent, tussen 2014 en 2015, is het percentage langdurig werklozen in de meeste lidstaten gedaald (figuur 2); in zeven lidstaten, waaronder enkele met een relatief laag percentage langdurig werklozen (Oostenrijk, Finland,

¹⁰ In 2016 was 5,5 % tot 29,5 % van de werkloze jongeren langdurig werkloos.

¹¹ Voor laagopgeleiden zijn er momenteel geen standaardgegevens voorhanden, maar uit eerdere gegevens uit het tweede kwartaal van 2015 is gebleken dat de langdurige werkloosheid kan oplopen tot 9,3 %.

Luxemburg), is het percentage verder gestegen.

Naast het percentage langdurig werklozen kan ook worden gekeken naar het aandeel van langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid. Dit geeft een idee van de reikwijdte van het verschijnsel. In de EU-28¹² is de langdurige werkloosheid¹³ gestegen van 34,7 % in 2008 (vierde kwartaal) tot 48,3 % in 2015 (vierde kwartaal) als gevolg van een daling van de arbeidsparticipatie door een aanhoudend lage arbeidsvraag en een toenemende discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden, die verband houdt met economische herstructurering en de geleidelijke achteruitgang van vaardigheden naarmate de werkloosheid langer duurt. De situatie op het gebied van langdurige werkloosheid verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat: in het vierde kwartaal van 2015 was het percentage erg laag (minder dan 30 %) in Denemarken, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, maar bedroeg het meer dan 55 % in Bulgarije, Ierland, Griekenland, Kroatië, Italië, Portugal en Slowakije.

Het voeren van een actief arbeidsmarktbeleid kan langdurige werkloosheid helpen verminderen door de uitstroom uit de werkloosheid te vergemakkelijken in plaats van de grotendeels conjuncturele instroom in de werkloosheid te beïnvloeden. Zoals figuur 3 laat zien, behoren landen met de laagste percentages langdurig werklozen (Zweden, Oostenrijk, Luxemburg, Denemarken, Finland en Duitsland) tot de landen die het meest actieve arbeidsmarktbeleid voeren. Voor diverse andere lidstaten lijkt activeringsondersteuning niet evenredig aan de werkloosheidsuitdagingen waarmee zij geconfronteerd worden.

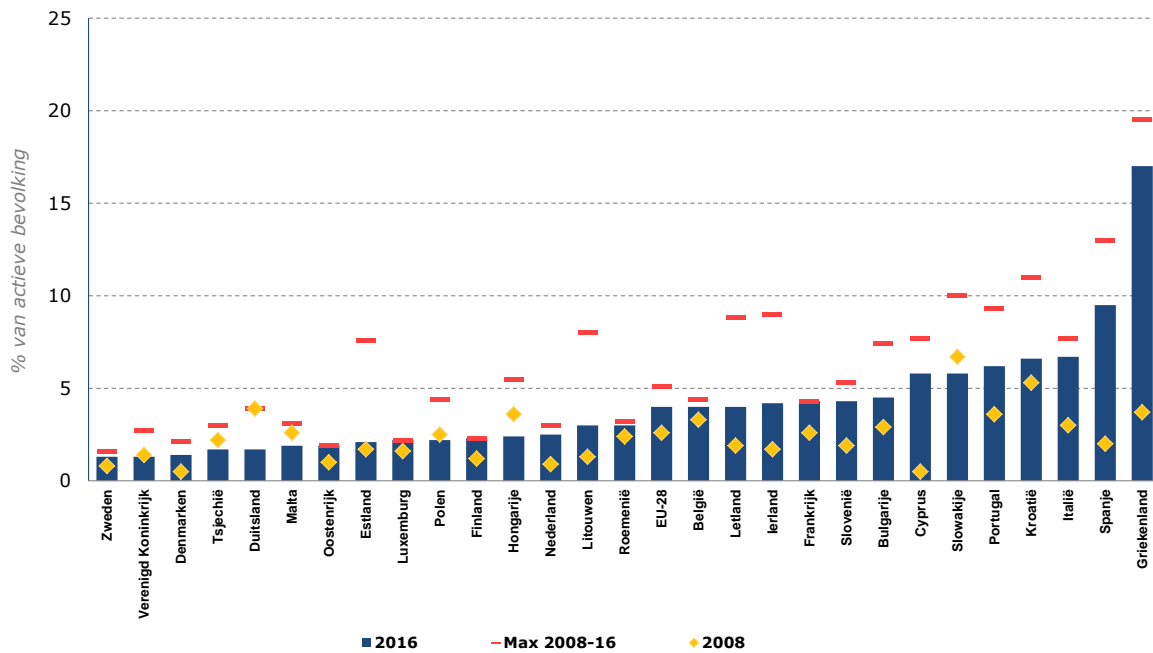
Hogere werkloosheidscijfers worden over het algemeen gecompenseerd door een

mix van passieve en actieve arbeidsmarktmaatregelen (zie figuur 4). Sommige lidstaten met een hoge werkloosheid besteden een relatief klein deel van hun bbp aan arbeidsvoorziening en actieve maatregelen (met name Bulgarije, Slowakije, Cyprus, Kroatië en Griekenland). Tegelijkertijd geven deze landen relatief veel uit aan passieve maatregelen als werkloosheidsuitkeringen (vooral Ierland en Spanje, en Portugal en Italië in iets mindere mate).

¹² De gegevens in deze factsheet hebben betrekking op de EU-28, tenzij anders aangegeven.

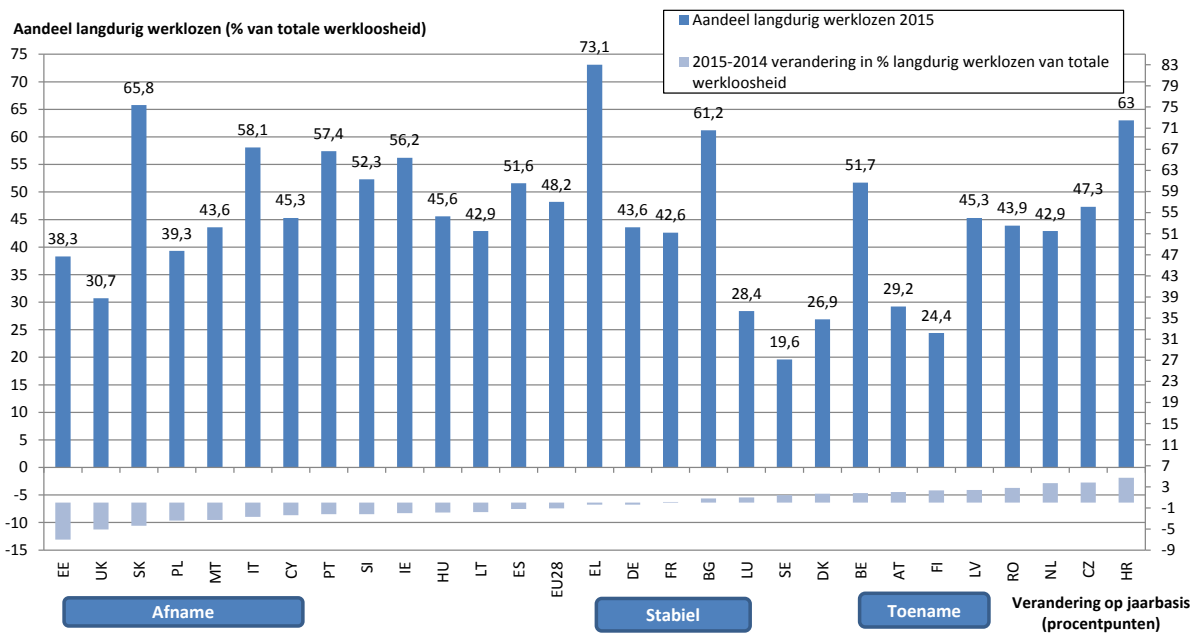
¹³ Het percentage langdurig werklozen wordt berekend door het aantal personen dat *langer dan twaalf maanden werkloos* is te delen door het *totale aantal werklozen*.

Figuur 1 – Langdurige werkloosheid in % van de actieve bevolking voor de EU-28, en in de afzonderlijke lidstaten in 2008 en 2016.



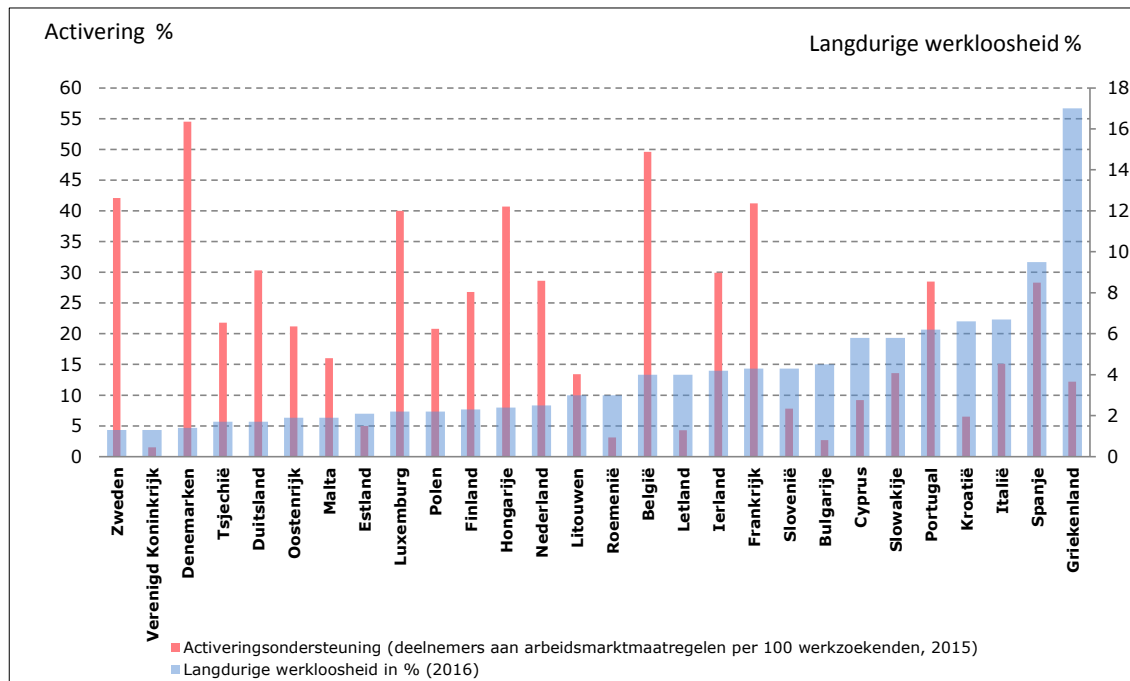
Bron: Eurostat, arbeidskrachtenenquête.

Figuur 2 – Langdurige werkloosheid als % van de totale werkloosheid



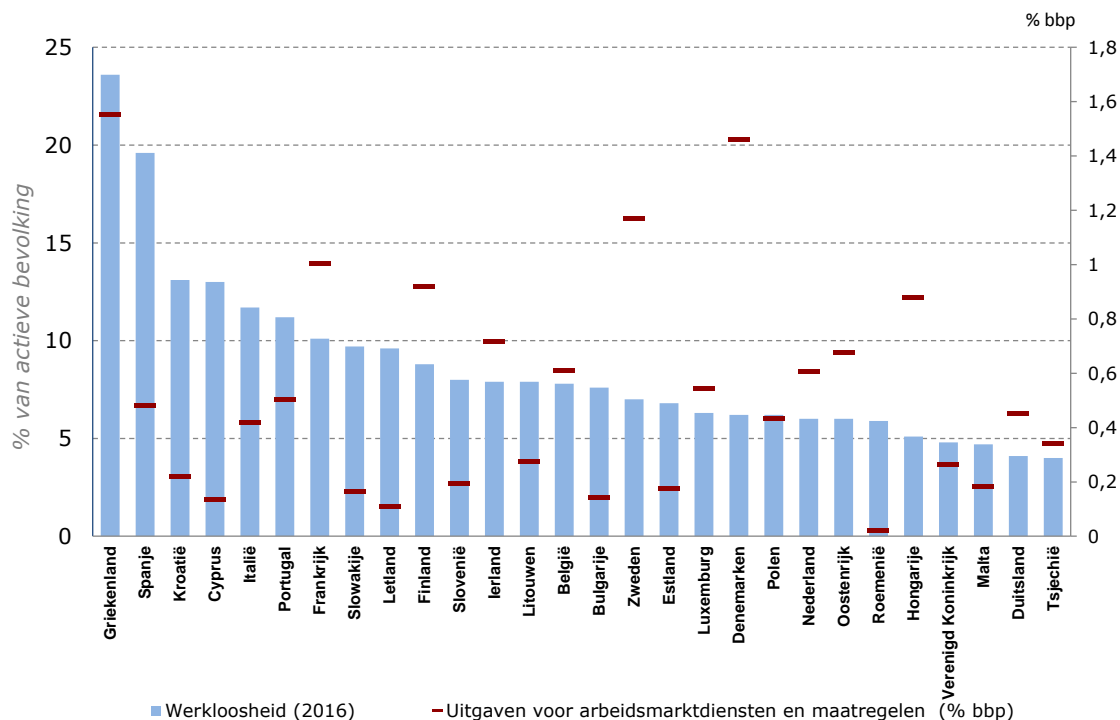
Bron: Eurostat, arbeidskrachtenenquête.

Figuur 3 – Activeringondersteuning (deelnemers aan arbeidsmarktmaatregelen per 100 werkzoekenden, 2015) en percentage langdurig werklozen per lidstaat, 2016



Eurostat, databank over arbeidsmarktbeleid.

Figuur 4 – Uitgaven voor arbeidsmarktdiensten en actieve en passieve maatregelen (% van bbp; linkerzijde) en werkloosheid (rechterzijde) per lidstaat, 2016



Eurostat, databank over arbeidsmarktbeleid.

Noot: "Arbeidsmarktdiensten" vallen onder categorie 1 van de databank over arbeidsmarktbeleid, "actieve maatregelen" onder de categorieën 2 t/m 7 en "passieve maatregelen" onder de categorieën 8 en 9 (inkomenssteun en bijstand voor werklozen, vervroegde uittreding). Arbeidsmarktgegevens voor Griekenland en het Verenigd Koninkrijk betreffen 2010, voor Cyprus 2012 en voor Ierland en Spanje 2013.

3. BELEIDSINSTRUMENTEN OM BELEIDSUITDAGINGEN AAN TE PAKKEN

Werkloosheid kan verschillende oorzaken hebben, zoals een gebrek aan vraag naar arbeid of ontoereikende vaardigheden, en kan worden beïnvloed door institutionele factoren, zoals arbeidsbeschermingswetgeving en belasting op arbeid. In een afzonderlijke thematische factsheet worden de problemen en uitdagingen in verband met arbeidsbescherming toegelicht. Sommige van deze oorzaken kunnen worden bestreden met behulp van actief arbeidsmarktbeleid, maar dat werkt niet voor alle werklozen en onder alle omstandigheden. De opzet, reikwijdte en doelgerichtheid van actieve arbeidsmarktmaatregelen en de manier waarop ze worden uitgevoerd (door de openbare diensten voor arbeidsvoorziening of andere instanties) zijn van grote invloed op de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan. Inmiddels is genoegzaam bewezen welk beleid het beste werkt, voor wie en onder welke omstandigheden. Maar vrijwel iedereen is het erover eens dat vroegtijdig ingrijpen van cruciaal belang is om langdurige werkloosheid te voorkomen. In een studie van Ecorys en IZA wordt geconcludeerd dat "er niet één specifiek beleid is dat als universeel instrument kan dienen om de arbeidsmarktperspectieven van werklozen te verbeteren"¹⁴. In feite wordt hier gezegd dat alle actieve arbeidsmarktmaatregelen zowel voor- als nadelen hebben. In de praktijk betekent dit dat beleidsmaatregelen op elke individuele werkloze moeten worden toegesneden, hetgeen uitgekende profileringstechnieken vereist. Deze individuele aanpak houdt in dat wordt nagegaan of iemand een kortstondig arbeidsverband heeft of mogelijk langdurig werkloos is.

Hoewel veel evaluaties methodologische tekortkomingen¹⁵ vertonen, kunnen uit de

¹⁴ Ecorys/IZA, 'Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures', 2012.

¹⁵ Methodologische problemen houden meestal verband met het ontbreken van een nulscenario, dat vervolgens op basis van de gegevens moet worden geconstrueerd, bijv.

bestaande literatuur toch enkele algemene conclusies worden getrokken die de lidstaten handvatten kunnen bieden bij het uitwerken van hun actieve arbeidsmarktmaatregelen (zie kader op blz. 8)^{16,17}. **Aanmoedigingspremies** voor bedrijven om mensen aan te nemen zijn over het algemeen niet erg doeltreffend (behalve in het geval van een zeer geringe arbeidsvraag), aangezien zij doorgaans gepaard gaan met vrij grote *deadweight losses*¹⁸. Bovendien bestaat het risico dat werkgevers niet-gesubsidieerde werknemers vervangen door gesubsidieerde werknemers of wachten totdat werkzoekenden in aanmerking komen voor subsidies. Dus als er van dergelijke premies gebruikgemaakt wordt, moeten zij doelgericht zijn, op kleine schaal worden ingezet en van tijdelijke aard zijn. Er moet ook gebruik worden gemaakt van regelingen die werkgevers stimuleren om werknemers in dienst te houden nadat de subsidie is afgelopen of, in combinatie met andere actieve arbeidsmarktmaatregelen, om de inzetbaarheid van de betrokkenen te verbeteren. Het scheppen van directe werkgelegenheid in de publieke sector (waaronder ook werkverschaffingsprogramma's) sorteert doorgaans het minste effect.

met behulp van matchingtechnieken. Dit probleem doet zich niet voor bij willekeurige experimenten, die echter nog steeds zeldzaam zijn.

¹⁶ Een vrij uitgebreide evaluatie van de doeltreffendheid van actieve arbeidsmarktmaatregelen is te vinden in het *verslag van de Europese Commissie over de werkgelegenheid in Europa* 2006. Kluve et al. (2010; "The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes", Labour Economics 17, blz. 904-18) en Kluve et al. (2010; "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis", The Economic Journal 120, blz. 452-77) bevatten brede (meta-)analyses op basis van een groot aantal studies.

¹⁷ Een uitgebreider overzicht van de doeltreffendheid van actieve arbeidsmarktmaatregelen is opgenomen in bijlage 2.

¹⁸ Gesubsidieerde banen zouden hoe dan ook gecreëerd of behouden zijn.

Actief arbeidsmarktbeleid dat gericht is op het behoud van werkgelegenheid, zoals arbeidstijdverkorting, mag slechts voor een korte periode en tijdens ernstige recessies worden gebruikt. Kostenefficiënter en wenselijker is het aanmoedigen van mensen die zich momenteel niet op de arbeidsmarkt bevinden, zodat hun band met de arbeidsmarkt wordt bestendig en zij worden gesterkt in hun drive om uit de werkloosheid te geraken. Deze maatregelen blijken vaak zeer doeltreffend tijdens herstelperiodes.

Over het algemeen gaat er enige tijd overheen voordat de uitvoering van een actieve arbeidsmarktmaatregel effect heeft op de arbeidsmarkt, hoewel dit bij sommige maatregelen meer het geval is dan bij andere. Uit studies op basis van microgegevens blijkt dat, hoewel het effect van actieve arbeidsmarktmaatregelen op het vinden van werk op korte termijn doorgaans vrij gering is, het effect ervan op langere termijn over het algemeen groter is¹⁹.

¹⁹ 'Effective Active Labour Market Policies', J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP No 1335, 2004.

Actief arbeidsmarktbeleid: instrumenten en doelgroepen

Het succes van actief arbeidsmarktbeleid hangt niet alleen af van de hoogte van de uitgaven, maar vooral van de opzet van de maatregelen en de wijze waarop ze worden uitgevoerd.

- **Begeleiding en hulp bij het zoeken van werk:** deze maatregelen zijn meestal nuttig voor kortstondig werklozen, maar kunnen daarnaast ook een waardevolle rol spelen als onderdeel van een geïndividualiseerde of "op maat gesneden" aanpak ter ondersteuning van werklozen. Geïndividualiseerde steun omvat advies in combinatie met uiteenlopende vormen van ondersteuning zoals beroepsopleiding, hulp bij het zoeken van een baan, "motiveringscursussen" en sociale ondersteuning, afhankelijk van de concrete behoeften van de werkzoekende.
- **Subsidies voor werkgevers:** dergelijke programma's zijn relatief duur en meestal gericht op de meest kansarme groepen, voor wie andere maatregelen ondoeltreffend zijn gebleken. Dergelijke maatregelen kunnen een belangrijke rol spelen bij het positief beïnvloeden van de houding van werkgevers ten opzichte van langdurig werklozen, door de twee groepen met elkaar in contact te brengen en door werkgevers de gelegenheid te bieden om potentiële werknemers tegen lagere loonkosten "uit te proberen".
- **Directe werkgelegenheidsschepping/banenplannen:** deze regelingen zijn gewoonlijk bedoeld voor mensen die al geruime tijd of langdurig werkloos zijn, om ongewenste gevolgen voor kortstondig werklozen te voorkomen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat mensen die een gereede kans maken op een "echte" baan de arbeidsmarkt niet kunnen betreden terwijl zij deelnemen aan de regeling. Deze regelingen zijn doorgaans ook van meer stabiele en duurzame aard om hun efficiëntie en kosteneffectiviteit te waarborgen.
- **Opleiding** blijkt meestal de krachtigste positieve effecten op lange termijn te hebben, maar is duur. Werkend leren, algemene programma's en beroepsopleiding zijn allemaal geschikt, maar voor verschillende doeleinden. Onderzoek heeft uitgewezen dat algemene programma's bijdragen aan een betere afstemming van de vraag naar en het aanbod van vaardigheden, vooral voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt, terwijl (gecertificeerde) beroepsopleidingsprogramma's (op de werkplek of in combinatie met een schoolopleiding) zeer doeltreffend zijn gebleken om de overgang van onderwijs naar werk te vergemakkelijken.

Om het risico van langdurige werkloosheid te verkleinen, is het belangrijk de mix van activeringsmaatregelen en het institutionele kader daarvan aan te passen aan de economische omstandigheden. De uitdaging is ervoor te zorgen dat de uitgaven voor activeringsmaatregelen effect blijven sorteren, zelfs in een economisch klimaat waarin het lastig banen scheppen is. Op een krappe arbeidsmarkt moet het juiste evenwicht worden gevonden tussen "eerst opleiden" en "eerst werken".

Bij de re-integratie van werklozen is een cruciale rol weggelegd voor de openbare diensten voor arbeidsvoorziening. Zij zijn immers het meest geschikt om uiteenlopende groepen werklozen te bereiken²⁰. Om goed te kunnen

functioneren moet een openbare dienst voor arbeidsvoorziening beschikken over:

- voldoende personeel, dat goed is opgeleid op het gebied van kwaliteitsverbetering van de dienstverlening (denk aan discriminatie, fatsoenlijk werk en omgaan met gevoelige kwesties);
- geïntegreerde diensten die doeltreffend samenwerken met andere overheidsdiensten, met name op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en andere sociale diensten;
- een goed doortimmerd evaluatie- en follow-upstelsel²¹.

Toezicht en evaluatie zijn immers van essentieel belang voor het beoordelen en

²⁰ Zie de thematische factsheet over de openbare diensten voor arbeidsvoorziening.

²¹ EAPN: Fighting for a Social Europe Free of Poverty:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

vergroten van de doeltreffendheid. Actief arbeidsmarktbeleid wordt in het algemeen niet gemonitord en beoordeeld. Het is belangrijk dat er een evaluatiecultuur tot stand wordt gebracht en er zijn verschillende factoren die hiertoe kunnen bijdragen, zoals de politieke bereidheid om empirisch onderbouwde beleidsvorming

(en verantwoordingsplicht) te omarmen, wettelijke evaluatievereisten, evaluatievereisten voor Europese financiering, en onderwijs en opleiding voor beoordelaars om voor evaluatie gedurende de hele beleidscyclus te zorgen.

Voorbeeld van een instrument voor actief arbeidsmarktbeleid: stimulansen voor het scheppen en ondersteunen van werkgelegenheid

Werkgelegenheidsprikkels (of -stimulansen) zijn doorgaans doelgerichte, tijdelijke en voorwaardelijke subsidies of verlagingen van belastingen en/of socialezekerheidsbijdragen die arbeid goedkoper maken voor werkgevers en de vraag naar arbeid doen toenemen. Een zesde van de uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in de EU ging naar werkgelegenheidsprikkels; alleen voor opleidingen en arbeidsbemiddeling werd meer uitgegeven.

Wanneer de vraag naar arbeid gering is, kunnen werkgelegenheidsprikkels een aantrekkelijk instrument zijn om de werkgelegenheid te ondersteunen en tegelijkertijd de inzetbaarheid van specifieke kwetsbare groepen te verbeteren. Daarom, en gezien de beperkte begrotingsruimte in veel lidstaten, werd in de aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie (2013) opgeroepen tot gerichte en doordachte loon- en aanwervingssubsidies, terwijl in de aanbeveling van de Raad voor langdurig werklozen (2016) werd geadviseerd om de financiële stimuleringsmaatregelen te concentreren op regelingen die de integratie op de arbeidsmarkt ondersteunen, zoals subsidies voor het aanwerven van personeel en verlaging van de socialezekerheidsbijdragen.

Als de werkgelegenheidsprikkels echter niet goed zijn doordacht, kunnen ze leiden tot verspilling van overheidsgeld, vooral wanneer de gesubsidieerde banen sowieso zouden zijn gecreëerd of behouden (zogenoeten *deadweight losses*) of als de subsidies werkgevers er alleen maar toe aanzetten om bepaalde werknemers in dienst te nemen of te houden in plaats van anderen (het zogenaamde "verdringingseffect"). Ze kunnen ook de productiviteit verminderen als bedrijven erdoor gestimuleerd worden om productievere werknemers te vervangen door minder productieve. Als er alleen maar banen worden gecreëerd voor de duur van de subsidie, verbetert dit nog steeds de inzetbaarheid van de betrokken werknemers, maar het sociale voordeel is per saldo een stuk kleiner of zelfs negatief.

Om zo veel mogelijk munt te slaan uit werkgelegenheidsprikkels:

- **moeten de maatregelen vooral gericht zijn op mensen die moeilijk aan een baan komen** (bijv. langdurig werklozen, om het risico van *deadweight losses* te verkleinen), maar ook groepen met een groot potentieel voor productiviteitsgroei (bijv. jongeren zonder werkervaring die binnen een bepaalde periode geen werk hebben kunnen vinden);
- **moet ervoor gezorgd worden dat de productiviteit van de werknemer binnen de gesubsidieerde periode toeneemt**, bijv. door effectieve opleiding en coaching;
- **moeten er voorwaarden worden geschapen om de kans te vergroten dat het dienstverband na de gesubsidieerde periode wordt verlengd** (bijv. checken of de begunstigde nog steeds in dienst is van het bedrijf nadat de subsidie is stopgezet en/of er netto-banengroei plaatsvindt in het bedrijf);
- **moeten bedrijven die subsidie ontvangen regelmatig worden gecontroleerd** op hun wervingsbeleid en hun gesubsidieerde werknemers.

Literatuur:

Brown, A. (2015), 'Can hiring subsidies benefit the unemployed?' IZA World of Labor 2015; Europese Commissie (2014). "Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe," Europese Waarnemingspost voor het werkgelegenheidsbeleid; HoPES (2013), "HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies." Reactie van het Europees Netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening op het pleidooi voor actie dat werd gehouden tijdens de Conferentie over werkgelegenheid voor jongeren op 3 juli 2013 in Berlijn.

Gezien de begrotingsconsolidatiemaatregelen is de budgettaire armslag beperkt en staan de overheidsuitgaven over de gehele linie onder druk. Daarom moet met name prioriteit worden gegeven aan groeibevorderende uitgaven. Dit houdt in dat, waar nodig, de uitgaven voor de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en actieve arbeidsmarktmaatregelen moeten worden verhoogd, maar ook dat de effectiviteit van de uitgaven moet worden vergroot, met name door de steun doelgericht te maken en te individualiseren.

4. VERGELIJKING VAN LOPENDE BELEIDSMATREGELEN

De praktijk in de EU heeft uitgewezen dat actieve arbeidsmarktmaatregelen steeds diverser van aard worden en meer zijn toegesneden op individuele behoeften. Er wordt ook meer nadruk gelegd op verplichte beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en wederzijdse verplichtingen. Dit betekent dat van uitkeringsgerechtigden wordt verwacht dat zij onder begeleiding naar werk zoeken en hun inzetbaarheid verbeteren "in ruil" voor een uitkering. In de afgelopen jaren hebben de lidstaten meer prioriteit gegeven aan een goede coördinatie van actieve arbeidsmarktmaatregelen door zich te richten op de procedures voor uitkeringen en het "lonend" maken van werk, met als doel een consistent activeringsbeleid te voeren.

Om de ondersteuning beter af te stemmen op de individuele behoeften is vaak een betere coördinatie tussen dienstverlenende organisaties nodig. Daarom zijn de lidstaten in de aanbeveling van de Raad overeengekomen een centraal contactpunt voor langdurig werklozen op te richten. Platforms voor de uitwisseling van gegevens en interoperabiliteit zijn van essentieel belang voor een doeltreffende dienstverlening. Sommige lidstaten zijn al goed gevorderd met het opzetten van een centraal contactpunt, terwijl anderen pas de eerste stappen zetten naar coördinatie van het dienstenaanbod in de verschillende organisaties.

De uitvoering van actieve arbeidsmarktmaatregelen blijft in sommige lidstaten een uitdaging. De openbare arbeidsvoorzieningsdiensten zouden i) hun doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen vergroten om ervoor te zorgen dat werkzoekenden gemakkelijker een baan vinden, en zouden ii) ernaar kunnen streven om dit tegen de laagst mogelijke kosten te doen. In tal van lidstaten zouden de openbare diensten voor arbeidsvoorziening zich nog meer op het individu kunnen richten en doelgerichter te werk kunnen gaan. Deze kwesties zijn de afgelopen jaren (zij het in verschillende mate) aan de orde gesteld in landenspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten in het kader van het Europees Semester.

Zo heeft een aantal landen de steun voor langdurig werklozen op een meer individuele leest geschoeid, in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad waarin wordt gepleit voor "herintegratieovereenkomsten". Hierin wordt afgesproken dat de steun wordt toegesneden op de individuele behoeften en dat zowel werklozen als ondersteunende instanties duidelijke rechten en plichten hebben. Andere landen hebben de arbeidsvoorzieningsdiensten voor langdurig werklozen uitbesteed, terwijl een andere groep landen de opleidingsmogelijkheden voor langdurig werklozen heeft verbeterd.

In Bulgarije zijn maatregelen genomen om het actief arbeidsmarktbeleid doelgerichter te maken en de arbeidsbemiddelings- en sociale diensten voor kansarme groepen beter op elkaar af te stemmen. De maatregelen stimuleren de indienstneming van langdurig werklozen op grond van artikel 55, onder c), van de wet op de bevordering van de werkgelegenheid en in het kader van het uit de nationale begroting gefinancierde programma voor opleiding en tewerkstelling van langdurig werklozen. Er wordt steun verleend aan ongeveer 2 900 langdurig werklozen, een initiatief dat in totaal 4,6 miljoen EUR kost.

In Denemarken is een premiereregeling ingevoerd om langdurig werklozen meer te

stimuleren om aan het werk te gaan. Langdurig werklozen die een baan vinden, ontvangen een belastingvrije premie die kan oplopen tot 10 % van hun salaris tot een maximum van 2 500 DKK (336 EUR) per maand. Deze premie kan voor maximaal 18 maanden worden toegekend, wat neerkomt op een totale arbeidspremie van maximaal 45 000 DKK (6 053 EUR) per persoon. Dit is een tijdelijke beleidsmaatregel met een looptijd van 2 jaar (van 1 april 2017 tot 1 april 2019).

In Estland voorziet het arbeidsmarktprogramma 2017-2020 in actieve maatregelen om werkloosheid te voorkomen. Het betreft hier maatregelen om de deelname aan formele opleidingen te stimuleren, opleidingscheques en vergoeding van de opleidingskosten voor werkgevers. De maatregelen zullen worden gericht op mensen die nog altijd op de arbeidsmarkt zijn. De belangrijkste doelgroepen zijn mensen zonder beroepskwalificaties, mensen met een verouderde opleiding en achterhaalde vaardigheden, mensen die de Estse taal slecht beheersen, 50-plussers of mensen die om gezondheidsredenen een andere baan zoeken.

In Frankrijk is een programma gelanceerd voor de financiering van bijscholing voor 500 000 werkzoekenden, dat tot nu toe heeft geleid tot bijna 1,1 miljoen cursussen in sectoren met positieve economische en arbeidsvooruitzichten. Ongeveer 28 % van de cursussen was bedoeld voor laaggeschoolden, 29 % voor

jongeren en 20 % voor langdurig werkzoekenden. Het programma wordt uitgevoerd door regionale raden, die het lokale bestuursniveau in Frankrijk vertegenwoordigen dat verantwoordelijk is voor beroepsonderwijs en -opleiding via overeenkomsten tussen de staat en de regio. Op grond van deze overeenkomsten beslissen de regio's welke cursussen worden aangeboden en zijn de openbare diensten voor arbeidsvoorziening belast met het verzorgen van de cursussen. De looptijd van het programma is verlengd tot de eerste helft van 2017.

Portugal, ten slotte, heeft een initiatief ontplooid dat werklozen helpt om een vast contract te krijgen, waarbij de nadruk ligt op kwetsbare groepen als jongeren, langdurig werklozen en oudere werknemers. De steun in het kader van dit nieuwe initiatief - steun voor het verkrijgen van een vast contract - wordt alleen verleend **in uitzonderlijke gevallen** (bijv. aan zeer kwetsbare groepen zoals vluchtelingen en voormalige gedetineerden). Deze regeling helpt ook mee om contracten voor bepaalde duur om te zetten in vaste contracten. In het nationale hervormingsprogramma van Portugal voor 2017 is als doelstelling vastgelegd dat er 15 000 nieuwe banen worden gecreëerd. Door deze maatregel zijn er al meer dan 10 000 banen bij gekomen.

Datum: 11.11.2017

BIJLAGE: STATISTISCHE INDICATOREN

Tabel 1 – Langdurige werkloosheidscijfers voor de EU, de eurozone en in de afzonderlijke lidstaten in 2014 en 2015, uitgesplitst naar geslacht.

Geslacht:	Vrouwen		Mannen	
	2015	2016	2015	2016
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Bron: Eurostat

Tabel 2 - Langdurige werkloosheid (12 maanden of langer) als percentage van de totale werkloosheid, uitgesplitst naar geslacht (%)

Geslacht:	Vrouwen		Mannen	
	2015	2016	2015	2016
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
EA-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Bron: Eurostat