

Werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt: een kwestie van kiezen

Pierre Koning

Voor veel werklozen is volledige arbeidsdeelname in reguliere banen een brug te ver; hun afstand tot de arbeidsmarkt is daarvoor te groot. Gezien de afbouw van gesubsidieerde arbeid noopt voor beleidsmakers de vraag of nog werk met behoud van uitkering voor deze groep mogelijk is, en zo ja, wat dan het beste past: in de vorm van een tegenprestatie, door inzet van loonkostensubsidies of een verruiming van de inkomensvrijstelling? De keuze van het type instrument zal afhangen van de doelmatigheidsmotieven, maar vooral ook ingegeven zijn door normatieve argumenten van lokale bestuurders: geldt werk naast de uitkering als een gebod dat leidend is, of gaat het er om dat uitkeringsontvangers in de gelegenheid gesteld moeten worden om werk te verrichten dat batig is voor hen zelf? Bewust of niet, gemeenten zullen de komende jaren een keuze hierin gaan maken.

1 Probleemstelling

Discussies over nut en noodzaak van actief arbeidsmarktbeleid, zoals scholing en loonkostensubsidies, zijn gebaat bij inzicht in kosteneffectiviteit. Economen hanteren hierbij doorgaans twee – sterk samenhangende – perspectieven: welke kosten zijn gemoeid met de realisatie van één extra arbeidsplaats aan de onderkant, en, welk deel van kosten aan beleid verdienen zich terug door uitkeringsbesparingen? Het antwoord op deze vragen zien we doorgaans terug in onderzoek dat – als basisinput hiervoor – de effectiviteit van trajecten schat.

Het geval wil nu dat onderzoek naar kosteneffectiviteit de houding van beleidsmakers ten aanzien van arbeidsmarktbeleid de laatste jaren grondig heeft veranderd. Daar waar de inzet van met name scholing, I/D banen en loonkostensubsidies eerst nog werd gezien als een tweesnijdend zwaard dat resulteerde in uitkeringsbesparingen en tevens meer werk, geldt nu het besef dat hier – vanuit de optiek van de overheid – zo goed als altijd geld op toegelegd moet worden. Zo komen Bosch en Koning (2008) op basis van effectstudies tot de conclusie dat inverdieneffecten van re-integratietrajecten liggen tussen de 46 en 61% in de WWB. Recentere inzichten van Lammers, Kok en Wunsch (2013) maken duidelijk dat re-integratie per saldo geld kost – ook al zijn er positieve effecten meetbaar op de langere termijn. Uitkeringsbesparingen treden wel degelijk

op door werkhervatting van participanten van trajecten, maar tegelijkertijd neemt de uitstroom af om andere redenen dan werk. Dat laatste betekent dat sociale zekerheid voor cliënten ‘inclusiever’ wordt: er is minder kans dat werklozen buiten het zicht van gemeenten verdwijnen. Tegelijkertijd geldt dat trajecten vooral batig zijn voor individuele deelnemers – de ‘private baten’ – maar niet vanuit het perspectief van de uitkeringsverstrekker (zie ook Kalshoven 2015).

De constatering dat arbeidsmarktbeleid geen ‘free lunch’ is, lijkt dus inmiddels breed gedeeld. Het gevolg ervan laat zich raden: minder middelen voor re-integratie en meer kostenbewustzijn. Tegelijkertijd knaagt echter het gevoel dat hierdoor voor een steeds grotere groep uitkeringsgerechtigden eigenlijk geen passend antwoord voorhanden is. Grote groepen bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ontvangen momenteel niet of nauwelijks dienstverlening, althans niet met het doel snel aan de slag te gaan.

De logische vraag die dit oproept is of arbeidsmarktbeleid – en dan vooral voor bijstandsccliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – momenteel niet dreigt te verzanden. Duidelijk is dat het hier om een groep werklozen gaat met complexe problemen; de meerderheid is door klantmanagers in een ‘trede’ geclassificeerd die dermate laag is dat deze niet mee zou tellen in de geregistreerde werkloosheid omdat ze niet direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Meer specifiek zijn drie doelgroepen sterk vertegenwoordigd in de bijstand: personen met een licht verstandelijke handicap, personen met structureel psychologische problemen en (functioneel) analfabeten (Vogels 2015). Ook de uitstroomcijfers uit de bijstand zijn veelzeggend: in 2013 verliet nog maar een krappe 10% de uitkering om naar werk uit te stromen; dit is ongeveer de helft van de uitstroom om andere redenen dan werk (Divosa 2014). Het is niet waarschijnlijk dat veel van het klassieke re-integratie-instrumentarium, zoals scholing en bemiddeling, voor deze groep veel soelaas biedt.

Welk zwaarder geschut is dan nodig voor werk aan de onderkant? Wat is mogelijk als we de ambitie om een volledige inzet, zonder subsidies, in reguliere banen te bereiken loslaten, met werken naast een uitkering of loonaanvulling als alternatief? Het zijn deze vragen die het vertrekpunt vormen van dit artikel, dat de voor- en nadelen bespreekt van een aantal instrumenten die werken naast een uitkering of in combinatie met een loonaanvulling beogen: de tegenprestatie, de inkomensvrijstelling en de loonkostensubsidie – zie onderstaande kader voor een overzicht. De primaire opzet daarbij is het schetsen van de optimale inzet van instrumenten: wat is slim beleid – dat wil zeggen: zonder veel verspilling van middelen? Gevolg is dat zelf gecreëerde gesubsidieerde arbeidsplaatsen – veruit het meest kostbare instrument – buiten het bestek van dit essay blijven.

Werken met een loonaanvulling of behoud van uitkering: instrumenten voor gemeenten

Gemeenten beschikken over meerdere instrumenten om werken met behoud van uitkering of werk met een loonaanvulling mogelijk te maken. Van oudsher behoorden inkomensvrijstellingen en loonkostensubsidies al tot het instrumentarium, en sinds de invoering van de Participatiewet is ook de inzet van loondispensaties en de tegenprestatie mogelijk. Een korte toelichting:

- *Inkomensvrijstellingen: gemeenten kunnen een kwart van de inkomsten van cliënten in de bijstand vrijlaten, zolang als de arbeid bijdraagt aan de arbeids-toeleiding van de cliënt in kwestie. Hierbij geldt een maximum van iets minder dan 200 euro per maand. Vooral in de toegang tot de vrijstelling – doelgroepen die wel en niet in aanmerking komen – kunnen gemeenten hierbij een verschil maken.*
- *Loonkostensubsidies en loondispensaties: idee bij deze instrumenten is dat, door een financiële bijdrage van de gemeente, werk mogelijk is voor mensen met een verdiencapaciteit dat lager is dan het wettelijk minimumloon (WML). In geval van loondispensatie is een werkgever niet verplicht het WML te betalen; de hoogte van het loon is afhankelijk van de verdiencapaciteit – de 'loonwaarde' – van de werknemer. Dat loon wordt door de gemeente aangevuld met een specifieke uitkering, die geen onderdeel vormt van het loon. De opzet is dat het inkomen stijgt naarmate de loonwaarde toeneemt. In geval van de loonkostensubsidie is de werkgever echter wel verplicht het WML of het cao-loon te betalen. Ter compensatie ontvangt de werkgever een loonkostensubsidie. De inzet van loonkostensubsidies is onderdeel van de Participatiewet.*
- *De Tegenprestatie: gemeenten kunnen hun bijstandsccliënten verplichten tot het verrichten van een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteit van beperkte duur en omvang. Het mag geen werk zijn waar normaal een betaling door een werkgever tegenover zou staan. Sommige groepen kunnen ontheven worden van de tegenprestatie, zoals alleenstaande ouders met jonge kinderen, volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, en mantelzorgers. Reeds bestaand vrijwilligerswerk kan de gemeente ook als tegenprestatie beschouwen.*

Dit artikel vertrekt vanuit een zuiver economisch perspectief: bepalend is de kosteneffectiviteit van middelen tot benutting verdiencapaciteit onder het wettelijk minimumloon (WML). Verschillende instrumenten kunnen die benutting mogelijk te maken, maar het prijskaartje dat daarbij hoort verschilt. De discussie zal zich hier dan ook op richten: wanneer is een instrument doelgericht en roept het zo min mogelijk ongewenste bijwerkingen op – bijvoorbeeld in de vorm van een aanzuigende werking die ervan uitgaat?

Dit betekent echter niet dat de analyse tot het perspectief van kosteneffectiviteit beperkt blijft: gaandeweg zal blijken dat een deel van de effecten niet te vangen is in termen van doelmatigheid. In plaats daarvan gaat het vooral om de vraag hoe burgers en bestuurders aankijken tegen de rechten en plichten die verbonden zijn aan de verstrekking van uitkeringen, alsmede de noodzaak om mensen te allen tijde van een sociaal minimum te voorzien. Criteria bij de beoordeling van de inzet van instrumenten hebben dus deels ook een normatief karakter.

In het navolgende zal ik de drie belangrijkste risico's daarbij toelichten die instrumenten minder effectief of mogelijk duurder maken: insluiting in de uitkering, geen aansluiting bij de reguliere arbeidsmarkt en sociale uitsluiting.

2 Drie toetsstenen voor werken aan de onderkant

2.1 Insluiting

Als één les valt te trekken uit de inzet van I/D banen in het verleden, dan is het dat deze hebben geleid tot een verminderde doorstroom naar reguliere banen (Van Ewijk en Teulings 2009). Deze zogenoemde 'insluitingseffecten' zijn ontstaan doordat werknemers een relatief weinig stressgevoelige baan tegen of boven het WML verkozen boven een reguliere baan. De inzet van gesubsidieerde arbeid leidde aldus tot een extra armoedeval: werken in een reguliere baan was nauwelijks lonend, vergeleken met het verrichten van een (volledig) gesubsidieerde baan.

Insluiting ligt in beginsel op de loer bij alle instrumenten die werken naast de uitkering – of in combinatie met een loonaanvulling – mogelijk maken. In bijna al die gevallen zijn werknemers gebaat bij de continuering van hun positie, zolang zij – op basis van vrije keuze – naast de uitkering kunnen werken.

Bij de inzet van loonkostensubsidies is het gevaar van insluiting wellicht het sterkst, omdat het om grotere bedragen kan gaan en werkgevers een gedeeld belang hebben met werknemers om de status quo in stand te houden. Dat wil zeggen: maximale benutting van een loonkostensubsidie. Bovendien kan indirect een aanzuigende werking op subsidies ontstaan: bijstandsgerechtigden die er veel aan gelegen is toegang te krijgen tot loonwaardebepaling, om deze vervolgens zo laag mogelijk in te laten schatten. Het is daarom zaak dat loonwaardebepaling een tijdelijk en zo objectief mogelijk karakter heeft. Maar dat is eenvoudiger gezegd dan gedaan, het zal (ook) voor klantmanagers zwaar vallen als een verhoging van de geregistreerde loonwaarde ertoe leidt dat een baan verloren gaat. Ondanks dat verschillende voorwaarden aan de loonwaardebepaling beogen grote verschillen in uitvoering te verkleinen, zullen fouten van de eerste soort (i.e. het onterecht verhogen van de loonwaarde) zullen politiek veel lastiger te verkopen zijn dan fouten van de tweede soort (i.e. het onterecht verlagen van de loonwaarde).

Deze uitvoeringsproblemen zullen in beginsel waarschijnlijk minder groot zijn bij (een verruiming van) vrijstellingen van inkomen naast de uitkering. De markt doet hier zijn werk om de waarde van enkele uren laagbetaald werk vast te stellen – en dus zonder tussenkomst van complexe methoden zoals die van loonwaardebepaling. Tegelijkertijd blijft het gevaar van insluiting echter overeind, bij een ruime vrijstelling is de hobbel naar een reguliere, volledige baan bijna niet te nemen.¹ Om dit te vermijden zou de maximale vrijstelling zich moeten beperken

¹ In het meest extreme geval, als geen beperking geldt op extra inkomsten, is in essentie sprake van een basisinkomen dat alleen gericht is op mensen in de bijstand. Het spreekt voor zich dat dit tot een zeer sterke aanzuigende werking op de regeling zal leiden.

tot een gering bedrag. Maar daarmee is ook meteen de slagkracht van dit instrument gering. Sommige gemeenten, zoals Leeuwarden en Tilburg, overwegen daarom die ruimte op te rekken en individuen soms ook vrij te stellen van zoekverplichtingen voor een volledige, reguliere baan zonder uitkering (Intermediair, 2014). Gecombineerd met het loslaten van zoekverplichtingen krijgt de bijstand zo meer het karakter van een (geconditioneerd) basisinkomen.

Afhankelijk van de invulling door klantmanagers is het risico op insluiting minder groot bij de inzet van de tegenprestatie. Ervan uitgaand dat cliënten de tegenprestatie als zware inperking van hun keuzevrijheid beschouwen, zal eerder het tegendeel het geval zijn; de verstrekking van uitkeringen kent meer verplichtingen, dus zal werk voor mensen die wel in staat zijn te werken relatief aantrekkelijker worden. Toch hangt het uiteindelijke effect af van de praktische invulling van de tegenprestatie. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de tegenprestatie in een gemeente een ruime interpretatie heeft, dat cliënten deze ruimte zelf in kunnen vullen (bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk dat zij toch al verrichtten, zie Kampen (2014)) en dat klantmanagers vervolgens de tegenprestatie als substituut zien voor andere handhavingsactiviteiten. Ook dan kan insluiting het gevolg zijn, zij het waarschijnlijk in lichtere vorm dan bij loonkostensubsidies en vrijstellingen het geval is.

De conclusie is dus dat loonkostensubsidies en – in geringere mate – inkomensvrijstellingen in de bijstand een duidelijk risico tot insluiting met zich meebrengen en daarmee een verspilling van middelen. Dit is des te kwalijker als cliënten zich moedwillig zouden melden voor een uitkering om vervolgens deze rechten te benutten. Het devies luidt daarom middelen vooral in te zetten als met grote zekerheid vaststaat dat een volledige inzet op de arbeidsmarkt niet meer in het vizier ligt. Voor de groep voor wie er wel perspectieven zijn op de middellange termijn, is de tegenprestatie wellicht een passender antwoord.

2.2 Aansluiting op arbeidsvraag

Door de langdurige trend van *Skill Biased Technological Change* ligt het productiviteitsniveau van een groeiende groep individuen onder het WML. Concreet betekent dit dat zij over onvoldoende vaardigheden beschikken, bijvoorbeeld door licht verstandelijke beperkingen, en daarmee onvoldoende verdien capaciteit hebben om met voltijds werk het WML te kunnen verdienen.

Daar komt bovenop dat het karakter van de vraag naar laaggekwalificeerde arbeid sterk is veranderd. Werkgevers hebben behoefte aan kortdurende contracten, om tijdelijk te voorzien in een toename van een vraag naar producten of diensten die een arbeidsintensief karakter hebben. Te denken valt aan werk in de land- en tuinbouwsector, maar ook aan invulkrachten in de zorg of kinderopvang.

Voor de toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt heeft belangrijke implicaties voor de uitvoering van sociale zekerheid: daar waar regelingen en arrangementen nog sterk uitgaan van een vaste baan met een 40-urige werkweek, verzanden pogingen om werk voor de onderkant mogelijk te maken al snel in complexiteit en een geringe effectiviteit. Zo zal een tijdelijke baan het risico op het

verlies van gemeentelijke toeslagen met zich meebrengen; en na afloop is weer een aanvraag benodigd. Evenzo is de loonwaarde een begrip dat – als een geschikte werkgever zich aandient – onderhevig is aan het aantal werkuren. Tegen de achtergrond van kortdurende contracten is die voortdurende bijstelling van loonwaardes – zowel voor de klantmanager, de werkgever als de cliënt – geen prettige bijkomstigheid. Al deze ongemakken zijn duidelijk het sterkst voelbaar bij de inzet van loonkostensubsidies, zoals deze nu worden toegepast door gemeenten.

Bij de inzet van vrijstellingen daarentegen zijn de complicaties te overzien: hoeveel uren, tegen welk loon en hoe tijdelijk ook wordt gewerkt, de extra inkomsten laten zich eenvoudig (deels) optellen bij de uitkering. Dit maakt vrijstellingen dus aantrekkelijker om deze reden, zij het dat de effectieve benuttingsruimte momenteel gering is – zowel in bedragen als in maximale duur.

Voor wat betreft de verplichting tot een tegenprestatie liggen de zaken echter weer ingewikkelder, maar dan om redenen van een andere aard. De tegenprestatie leent zich er niet voor om werk op de reguliere arbeidsmarkt mogelijk te maken – dit is niet toegestaan. Bovendien zijn ervaringen met verplichte werkzaamheden niet hoopgevend, denk bijvoorbeeld aan de plannen om bijstandsccliënten te laten voorzien in de behoefte aan laaggeschoolde arbeid in de tuinbouwsector (Cuelenaere et al. 2012). Dit type arbeid ervaren cliënten veelal als te zwaar, terwijl werkgevers liever naar alternatieven zoeken – zoals bijvoorbeeld de inzet van buitenlandse arbeidskrachten. De tegenprestatie kan dus passen binnen publieke dienstverlening om – tegen veel geringere kosten dan oude I/D-banen – werk mogelijk te maken, maar het is lastiger om effectief een koppeling te maken met private werkgevers. Waarschijnlijk is een match met een werkgever ook beter mogelijk als cliënten zelf het initiatief hiertoe nemen, en zij ondersteuning krijgen in de vorm van loonkostensubsidies of vrijstellingen.

Dit overziend lijkt de inzet van inkomensvrijstellingen dus de meest werkzame route om werkgevers te voorzien in de vervulling van kleine, kortdurende banen voor laagopgeleiden. Aldus kunnen individuen zich ook beperken tot het verrichten van eenvoudigere activiteiten die binnen hun bereik liggen en onvoldoende basis bieden voor een substantiële, bestendige aanstelling. Loonkostensubsidies hebben in deze context als nadeel dat ze erg bewerkelijk zijn, terwijl de tegenprestatie zich (vooralsnog) niet bewezen heeft als instrument dat leidt tot zinvolle matches. Bij dat laatste speelt als vanzelfsprekend ook een normatieve kwestie: vinden lokale bestuurders dat – linksom of rechtsom – cliënten gedwongen moeten worden om mee te werken aan vormen van arbeidsinzet en hebben werkgevers de morele plicht om zich ruimhartig op te stellen bij het inzetten van werknemers uit de kaartenbakken van de bijstand? Dit brengt ons als vanzelf op het volgende criterium: uitval uit de bijstand, ook wel aangeduid als ‘sociale exclusie’.

2.3 Sociale exclusie

Inzichten over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid zijn bijna altijd eensluidend over het instrument dat de meeste uitstroom uit uitkeringen teweeg brengt: sancties of de dreiging van sancties (Kluve et al. 2009). Dit betreft veelal

extra uitstroom naar werk. Inmiddels is echter ook empirisch bewijs voorhanden over bijwerkingen die optreden door sancties (Koning 2012). Dat bewijs is er op twee fronten. Ten eerste is de kwaliteit van gevonden banen lager, dat wil zeggen: minder duurzaam en met lagere lonen. Ten tweede leiden sancties tot meer uitstroom uit de bijstand om andere redenen dan werk. Dat kan komen omdat de sanctie eenvoudigweg neerkomt op het intrekken van een uitkering, maar cliënten kunnen ook alleen al de dreiging van sancties als onplezierig ervaren. Logisch of niet, voor veel cliënten is inmenging van klantmanagers met hun dagelijkse bezigheden en het opleggen van verplichtingen reden om de uitkering te verlaten. Dit kan ook indirect, namelijk door niet meer te verschijnen bij de loketten van de sociale diensten en aldus het recht op de uitkering te verliezen.

In de economische literatuur gaat steeds meer aandacht uit naar zogenoemde dreigeffecten, die niet alleen uitgaan van handhaving, maar ook de deelname aan trajecten. Deze dreigeffecten kunnen leiden tot specifieke vormen van ‘sociale exclusie’ – mensen verdwijnen uit het zicht van de gemeente. Dit is een verschijnsel dat zich vooral voordoet bij jongere werklozen (Koning 2012).

Nog los van de morele vragen die sociale exclusie oproept, is het voor beleidsmakers van belang te begrijpen dat bijstandsccliënten zich vaak verre van rationeel gedragen. Dit heeft vooral te maken met de korte tijdshorizon waarover cliënten vaak beschikken – in de economische literatuur ook wel aangeduid als ‘hyperbolic discounting’. Hierdoor onderschatten zij de baten van allerlei inspanningen die op langere termijn hun perspectief verbeteren en ligt de aandacht vooral bij alles wat in het heden moet worden gelaten en kosten die in het heden gemaakt moeten worden. Maar naast deze groep is voor sommigen de uitstroom uit de regeling wel rationeel te verklaren: als een uitkering niet meer zo vrijblijvend is, kan het verrichten van informele arbeid of het starten van een studie hierboven te verkiezen zijn.

Afhankelijk van de inzet van instrumenten zal ook het effect op uitval uit regelingen verschillen. Wellicht zal de verplichting die uitgaat van de tegenprestatie (in potentie) het sterkst leiden tot meer uitval. Maar zoals al eerder opgemerkt, kan het mechanisme ook in tegengestelde richting werken, namelijk als de tegenprestatie zelf ingevuld kan worden en andere vormen van handhaving vervangen. Hierdoor ontstaat dus insluiting. Daarnaast zullen loonkostensubsidies en vrijstellingen het voorkomen van sociale exclusie naar verwachting ongemoeid laten. Immers, deze instrumenten maken de uitkeringsvoorwaarden niet minder onaantrekkelijk.²

Hamvraag voor lokale bestuurders is dus hoe zij aankijken tegen sociale inclusie en sociale exclusie. Hechten gemeenten sterk aan het binnenboord houden van groepen werklozen, dan liggen duurdere instrumenten, met name de loonkostensubsidie, voor de hand. Andersom geldt dat een streng beleid – in de vorm van tegenprestatie – in eerste instantie goedkoper is. Maar daarbij past dan

² Voor cliënten die er in slagen om met deze instrumenten te werken naast de uitkering, zal het relatief minder aantrekkelijk worden om de uitkering te verlaten om vervolgens informele arbeid te verrichten.

wel de disclaimer dat de kosten van deze keuze zich op een andere wijze kunnen manifesteren. Te denken valt dan aan kosten van schuldhulpverlening, meer criminaliteit en meer zorgkosten. Maar bovenal zullen normatieve argumenten een zware rol spelen: vinden we dat werk aan de onderkant mogelijk moet zijn, ook al komen de bijbehorende lasten bij hogere inkomens terecht?

3 Synthese

Zoals eerder gesteld is de inzet van trajecten, loonkostensubsidies of andere instrumenten voor de onderkant geen free lunch: onderaan de streep is (extra) geld nodig om werkgelegenheid voor deze doelgroep mogelijk te maken. Tot dusver blijkt uit de literatuur dat die baten niet substantieel zijn in vergelijking met andere besparingen, zoals die op zorg of door vermindering van criminaliteit (zie Kok et al. 2006). Wel suggereert het schaarse onderzoek op dit terrein dat op lange termijn de individuen zelf er baat bij hebben, vooral in hun inkomen (Lammers et al. 2013).

Wat betekent dit nu voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten? Sociale diensten beschikken over een aanzienlijke vrijheid bij de inzet van instrumenten om werk aan de onderkant mogelijk te maken. Gelet op de samenstelling van de bijstandspopulatie ligt het voor de hand daarbij ook de zwaardere instrumenten te overwegen die werken naast de uitkering of in combinatie met een aanvulling mogelijk maken. In de regel zal het gaan om tijdelijk werk van veelal bescheiden omvang. Waarbij gemeenten wel een onderscheid kunnen maken, is de concrete invulling van instrumenten. Zoals eerder in dit artikel is aangegeven, zal deze sterk afhangen van normatieve argumenten. Daarbij zijn twee sporen te onderscheiden: die met een nadruk op plichten (het eerste spoor), en die met een nadruk op het recht op participatie (het tweede spoor).

Het eerste spoor stelt dat bij een uitkering een tegenprestatie hoort, of de cliënt dit nu wil of niet. Vanuit het perspectief van de sociale dienst gezien is dit ook de meest goedkope optie: meer cliënten zullen de uitkering verlaten, met als bijvangst het verrichten van publieke taken tegen geringe kosten. Keerzijde is dan wel dat cliënten ook zonder inkomen kunnen komen te zitten, dat informele activiteiten in plaats van de uitkering toenemen en de gemeenten nauwelijks banen creëren die voorzien in de vraag van werkgevers. Juist in dat laatste punt – aansluiting bij de latente vraag naar laaggeschoolde arbeid – ligt waarschijnlijk de grootste uitdaging voor gemeenten, terwijl de tegenprestatie daar dus juist weinig soelaas biedt.

Het andere spoor vertrekt vanuit het standpunt dat regulier werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor individuen financieel batig moet zijn. Dit betekent de inzet van relatief dure instrumenten, waarvan de kosten uiteindelijk door werkenden worden opgebracht die hoger in het loongebouw zitten. Het voordeel van deze aanpak is dat beter te voorzien is in de (latente) vraag naar laagbetaalde arbeid van werkgevers. Bovendien zal eerder sprake zijn van een meer inclusieve sociale zekerheid. Vervolgvraag is echter wel welke specifieke

instrument het beste past bij deze aanpak. Theoretisch gezien zijn loonkostensubsidies na vaststelling van de loonwaarde te prefereren boven inkomensvrijstellingen. Maar de uitvoering ervan is relatief bewerkelijk, de loonwaardebepaling zal nooit volkomen accuraat zijn en variëren over de tijd. In dit licht mag het geen verrassing heten dat gemeenten momenteel flink worstelen met de vormgeving van banen aan de onderkant.

Het is interessant te bezien hoe de komende jaren gemeenten hun beleid voor bijstandsccliënten inrichten. De tijd zal leren of er een divers palet aan instrumenten zal ontstaan, of dat gemeenten allemaal op dezelfde manier te werk zullen gaan. Ongeacht het spoor dat zij kiezen, is wel waarschijnlijk dat gemeenten – veel meer dan in het verleden – op zoek zullen gaan naar instrumenten om werk of activiteiten mogelijk te maken met behoud uit uitkering of in combinatie met subsidies.

Auteurs

Pierre Koning (e-mail: p.w.c.koning@vu.nl) is als bijzonder hoogleraar ‘Arbeidsmarkt en sociale zekerheid’ verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam en tevens werkzaam van Universitair Hoofddocent bij de vakgroep economie van de faculteit Rechten van de Universiteit van Leiden.

Referenties

- Bosch, N. en P. Koning, 2008, De maatschappelijke baten van re-integratie doorgelicht, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24(1): 85-87.
- Cuelenaere, B., C.L. van der Burg, V. Veldhuis, T.J. Veerman, m.m.v. C. Hiemstra, 2012, Aansluiting vraag en aanbod arbeid en re-integratie van laagopgeleiden, [Astri rapport](#)
- Divosa, 2014, Divosa Monitor Factsheet 2014.
- Ewijk, C. van, en C.N. Teulings, 2009, *De Grote Recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Uitgeverij Balans.
- Intermediair, 2014, Basisinkomen is een kwestie van tijd, Irina Mak, 19 december 2014.
- Kalshoven, F., 2015, Dure denkfout over sociale zekerheid (2) *de Volkskrant*, 25 april 2015.
- Kampen, T.G., 2014, Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering, UvA.
- Kok, L., D. Hollanders en J. Hop, 2006, Kosten en baten van reïntegratie. SEO-rapport, 928. Amsterdam: SEO.
- Koning, P., 2012, Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk, in: J. Uitermark, A.-J. Gielen en M. Ham (eds): *Wat werkt nu werkelijk?* Politiek en praktijk van sociale interventies, Van Gennep Amsterdam.
- Kluve, J., 2010, The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, vol. 17(6): 904-918.
- Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch, 2013, Langetermijneffecten van re-integratie, SEO-rapport nr. 2013-49.
- Vogels, E., 2015, Zelfregie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mimeo.