

**WAT NIET WEET, WAT NIET DEERT: OVER DE
DECENTRALISATIE EN UITBESTEDING VAN HET
ARBEIDSMARKTBELEID**

JAAP DE KONING

**REDE, IN VERKORTE VORM UITGESPROKEN BIJ DE OPENBARE AANVAARDING VAN HET AMBT
VAN BUITENGEWOON HOGLERAAR OP 26 SEPTEMBER 2003 TE ROTTERDAM**

Rotterdam

Oktober 2003

INHOUD

1	Inleiding	1
2	Wat houdt reïntegratiebeleid in?	2
3	De huidige uitvoeringsstructuur	3
4	Waarom subsidiëring?	5
5	Netto-effectiviteit dient leidraad te zijn	11
6	De werking van het nieuwe systeem	15
7	Wat moet er gebeuren?	21
8	Onderzoeksplannen	23
9	Dankwoord	24
	Literatuur	25

Mijnheer de Rector Magnificus, geacht bestuur van de Stichting Arbeidsmarktbeleid, geacht college van decanen, geachte collega's, zeer gewaardeerde toehoorders,

1 INLEIDING

Zoals u wellicht weet is deze leerstoel ingesteld via de Stichting Arbeidsmarktbeleid. Ik bekleed de leerstoel voor één dag in de week. De overige dagen ben ik werkzaam bij SEOR. Daar doe ik onderzoek in opdracht van onder andere ministeries en internationale organisaties zoals de Europese Commissie. Dit onderzoek betreft voor een groot deel hetzelfde onderwerp waar ook de leerstoel op betrekking heeft, namelijk het arbeidsmarktbeleid. Het maatschappelijk belang van dit beleid, dat onder andere gericht is op bestrijding van de werkloosheid, is duidelijk. Maar onderzoek wijst uit dat de feitelijke effecten van dit beleid gemiddeld genomen klein zijn. Dit roept een aantal vragen op. Is het beleid gebaseerd op een verkeerd beeld van de werking van de arbeidsmarkt en hoe je daarin kunt ingrijpen? Ligt het misschien aan een verkeerd ontwerp van de maatregelen? Of heeft het te maken met een zwakke uitvoering? Deze vragen zijn alleen te beantwoorden door theoretische kennis en praktijkervaring te verbinden. Wat je in de praktijk echter ziet is een scherpe scheiding tussen academisch en toegepast onderzoek. Het academische arbeidsmarktonderzoek hanteert valide methoden, maar levert veelal weinig op waarmee beleidsmensen uit de voeten kunnen, bijvoorbeeld omdat het weinig concrete aanbevelingen geeft. Het toegepaste onderzoek doet dit laatste wel, maar de onderbouwing daarvan is veelal zwak. Ik zie het vooral als mijn taak een bijdrage te leveren aan het vullen van het gat tussen beide, door onderzoek te doen dat voldoet aan wetenschappelijke eisen, maar ook beleidsmatig relevant is.

In mijn rede ga ik verder in op een specifieke tak van het arbeidsmarktbeleid, namelijk het reïntegratiebeleid voor werklozen. De Nederlandse overheid heeft enige jaren geleden besloten de uitvoering van dit beleid voor een groot deel te decentraliseren en te privatiseren. Zij had daarbij de verwachting dat dit zou leiden tot hogere efficiency en effectiviteit. De vraag is dan: zijn deze verwachtingen uitgekomen? Met de analyse hiervan kan ik tegelijkertijd een belangrijk deel van het onderzoek waarmee ik mij bezig houd illustreren. Tevens ga ik in op de onderzoeksvoornemens voor de komende jaren.

2 WAT HOUDT REÏNTEGRATIEBELEID IN?

In de loop van de tijd is een cluster van overheidsactiviteiten en -maatregelen ontstaan dat men voorheen aangaf met de term arbeidsvoorzieningsbeleid. Globaal gesproken bestaat dit cluster uit informatievoorziening over de arbeidsmarkt, registratie van werkzoekenden en vacatures, arbeidsbemiddeling, beroepskeuze- en loopbaanadvies, scholing en loonkostensubsidies. Deze maatregelen zijn voor een groot deel gericht op reïntegratie van werklozen. Maar een deel staat ook open voor werkenden die op zoek zijn naar een andere baan. Subsidies voor scholing van werkenden die met werkloosheid worden bedreigd en voor praktijkgerichte scholing van jongeren die net van school zijn gekomen, worden veelal ook tot het arbeidsvoorzieningsbeleid gerekend. Hetzelfde geldt voor maatregelen gericht op arbeidsparticipatie van gehandicapten zoals in Nederland de Wsw. Vaak wordt dit gehele cluster ook aangeduid als actief arbeidsmarktbeleid of activerend arbeidsmarktbeleid; passief arbeidsmarktbeleid is dan het verstrekken van uitkeringen.

In Nederland werd in de afgelopen periode jaarlijks zo'n anderhalf procent van het bruto nationaal product aan dit type beleid uitgegeven. Zoals blijkt uit tabel 1 was dit meer dan in de meeste andere EU-landen. Alleen Denemarken geeft naar verhouding evenveel uit aan actief arbeidsmarktbeleid. Wel zullen in de komende jaren in Nederland de uitgaven op dit beleidsterrein vermoedelijk teruglopen onder invloed van de bezuinigingen.

Tabel 1 *Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in procenten van het bruto nationaal product, en verdeling over typen maatregelen (2001)*

	Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in procenten van het bruto nationaal product	Verdeling over typen maatregelen (procentuele verdeling)			
		Scholing	Gesubsidieerde arbeid	Bemiddeling en overige instrumenten	Totaal
België	1,3 ^{a)}	18	59	23	100
Denemarken	1,6 ^{a)}	54	11	35	100
Duitsland	1,2	28	21	51	100
Frankrijk	1,3 ^{a)}	19	28	53	100
Nederland	1,6	20	24	56	100
Zweden	1,1	27	22	51	100
Verenigd Koninkrijk	0,4	14	3	83	100

a) 2000.

Bron: OECD.

Uit tabel 1 valt verder op dat Nederland relatief weinig doet aan scholing, vooral in vergelijking met Denemarken, het andere EU-land dat relatief veel uitgeeft aan actief arbeidsmarktbeleid.

3 DE HUIDIGE UITVOERINGSSTRUCTUUR

In de huidige structuur zijn de verantwoordelijkheden en taken binnen het actief arbeidsmarktbeleid over een aantal organisaties verdeeld:

- De Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), de voormalige arbeidsbureaus. Zij beschikken over de instrumenten om de transparantie van de arbeidsmarkt te verbeteren. Verder leiden de CWI's cliënten door naar de uitkeringsinstanties. De CWI's zijn publieke organisaties.
- De gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigde werklozen en werklozen die geen recht hebben op een uitkering.
- De UWV, de uitkeringsinstantie voor de WW en de WAO. Deze is verantwoordelijk voor de reïntegratie van WW-ers en arbeidsgehandicapten.

- De RWI. Deze organisatie, waarin de sociale partners zijn vertegenwoordigd, heeft vooral een adviestaak op dit beleidsterrein.
- Particuliere reïntegratiebedrijven. Dit zijn de organisaties waaraan de gemeenten en de UWV de uitvoering van de reïntegratie uitbesteden.
- Gemeentelijke stichtingen of bedrijven, veelal op het terrein van gesubsidieerde arbeid.

U mist misschien het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in dit rijtje. Dit klopt ook want sinds enige jaren heeft dit ministerie de verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van dit beleid grotendeels gedelegeerd aan genoemde organisaties. Dit gaat zo ver dat het ministerie zich zelfs op het standpunt stelt dat het eigenlijk ook niet meer hoeft te weten wat het beleid oplevert. Gemeenten en UWV kunnen de reïntegratie-instrumenten inzetten voor zover dit naar hun inzicht voldoende resultaat geeft. Dit is hun verantwoordelijkheid en zij moeten zelf maar beoordelen of het werkt. Volgens de nieuwe Wet Werk en Bijstand krijgen gemeenten twee budgetten, één waaruit de uitkeringen moeten worden betaald en één voor het reïntegratiebeleid. Leidt succesvol reïntegratiebeleid tot minder uitkeringen, dan komt het bespaarde bedrag toe aan de gemeente. Hiervan moet een stimulerend effect uitgaan. Bij gesubsidieerde arbeid zal de gemeente waarschijnlijk ook meewegen wat dit aan extra dienstverlening voor de bevolking oplevert.

We zijn daarmee zo ongeveer aan het eind gekomen van een ontwikkeling die aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is ingezet. Voor die tijd was een Directoraat-Generaal ('Arbeidsvoorziening') binnen het ministerie met de uitvoering van dit beleid belast. In 1991 werd de tripartiete structuur ingesteld, waarbij het ministerie de verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid trachtte over te dragen aan de sociale partners. 'Arbeidsvoorziening' was toen nog steeds een publieke organisatie die grotendeels verantwoordelijk was voor de uitvoering van het actief arbeidsmarktbeleid en dit ook voor een belangrijk deel zelf uitvoerde. Toen deze structuur niet goed bleek te werken is de verantwoordelijkheid geleidelijk overgedragen aan de uitkeringsinstanties.

In het verleden was het Ministerie dus veel nauwer bij de uitvoering van het actief arbeidsmarktbeleid betrokken. Maar dit beleid is voor het Ministerie een lastig dossier gebleken. Er wordt in het algemeen door het parlement en het publiek veel van dit beleid verwacht. Maar een zichtbare daling van de werkloosheid op korte termijn levert het veelal niet op. Hierdoor vormt het een voortdurende bron van kritiek. Door niet alleen de verantwoordelijkheid voor dit beleid te decentraliseren, maar ook af te zien

van rapportage over en toetsing van de resultaten, is het ministerie een lastig dossier kwijt. Wat niet weet, wat niet deert.

Ik ga nu eerst in op enkele kernpunten van het reïntegratiebeleid, namelijk:

- de noodzaak van subsidiëring van reïntegratie;
- het centrale begrip netto-effectiviteit;
- de werking van het nieuwe systeem.

4 WAAROM SUBSIDIËRING?

De uitkeringsinstanties dienen de uitvoering van de reïntegratie uit te besteden aan particuliere reïntegratiebureaus. Maar waarom laat je het dan niet helemaal aan de markt over? Als dergelijke diensten nuttig zijn voor werkzoekenden en werkgevers, waarom zijn deze dan niet bereid de diensten te kopen, zonder subsidie? Of anders gezegd: als de overheid deze diensten niet langer zou aanbieden of subsidiëren, zou er dan geen markt voor ontstaan? In feite bestaat zo'n markt al lang. Commerciële uitzendbureaus doen in de praktijk al tientallen jaren aan arbeidsbemiddeling. Hoewel zij in de eerste plaats werkgevers aan tijdelijke arbeidskrachten helpen wordt dit door bedrijven vaak als wervingsinstrument gebruikt voor het vervullen van vacatures. Dit gebeurde al in de tijd dat commerciële arbeidsbemiddeling officieel verboden was. Ook op het terrein van scholing bestaat al langer een markt. Tegenwoordig zijn er ook bedrijven die informatie over vacatures verzamelen en deze te koop aanbieden. Dus wat betreft arbeidsmarktinformatie, bemiddeling en scholing bestaat er al een markt.

Maar het is aannemelijk dat door het optreden van marktimperfecties zonder subsidiëring door de overheid minder diensten op het terrein van arbeidsbemiddeling en scholing zouden plaatsvinden dan macro-economisch en maatschappelijk gezien wenselijk is. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat op korte termijn de resultaten van dergelijke diensten voor individuele werklozen onzeker zijn. Als een werkloze zich tegen betaling laat scholen of hulp bij bemiddeling inroept dan vergroot dit wellicht de kans op een baan, maar er is nog steeds een kans dat hij werkloos blijft. Als gevolg van het dalend marginaal nut van inkomen en de daarmee gepaard gaande risico-aversie zal deze onzekerheid dan de neiging

om deze diensten in te kopen verminderen¹. Naarmate de werkloosheid hoger is is ook die onzekerheid groter. Daarbij komt dat de meesten het geld zouden moeten lenen. Zelfs als dit voor werklozen al mogelijk zou zijn (imperfecties op de kapitaalmarkt kunnen hierbij een hinderpaal vormen), zullen weinigen ervoor voelen. Het probleem is waarschijnlijk het grootst bij scholing omdat dit het meeste kost en de baten ervan voor een belangrijk deel verder in de toekomst gelegen zijn en daardoor extra onzeker zijn.

Kunnen werkgevers dan de diensten niet inkopen? Zij maken toch immers al gebruik van uitzendbureaus? Maar deze gaan bij hun dienstverlening uit van de selectiecriteria van werkgevers. Over het algemeen staan deze terughoudend tegenover het aannemen van bepaalde groepen werklozen zoals langdurig werklozen, allochtonen en andere groepen. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door onzekerheid over de productiviteit van deze werklozen. Alleen al het feit dat er een zekere kans is dat iemands werkloosheid is toe te schrijven aan een geringe motivatie of een gebrek aan vaardigheden, kan voor werkgevers reden zijn de voorkeur aan andere groepen werkzoekenden te geven. En dit zal zich doorvertalen in de kandidaten waarmee particuliere bureaus op de proppen komen. Daarom biedt inkoop van scholing en bemiddeling door werkgevers onvoldoende soelaas voor minder kansrijke groepen werklozen.

Bij scholing speelt ook het probleem van de ‘poaching’ een rol. Als een werkgever een werkloze aanneemt en schoolt, en deze vertrekt weer snel naar een andere werkgever, dan profiteert de laatste ervan, terwijl de eerste opgezadeld wordt met de kosten. Dus zelfs als het gaat om werklozen met een sterker profiel op de arbeidsmarkt zullen werkgevers terughoudend zijn hen te scholen. Zoals eerder aangegeven zal ook de werkloze niet snel geneigd zijn de investering te doen.

Bij scholing kunnen verder imperfecties van de scholingsmarkt zelf een rol spelen. Op lokaal niveau zijn bij technische opleidingen de aantallen cursisten vaak relatief klein, waarbij deze aantallen bovendien nog in de tijd variëren. Gezien de omvangrijke investeringen in outillage die voor technische opleidingen nodig zijn, zal het moeilijk zijn die opleidingen op commerciële basis te exploiteren. Overheidssteun kan dan nodig zijn. Een direct effect van de decentralisatie en privatisering van het arbeidsmarktbeleid is dat goede scholingsvoorzieningen voor werklozen en herintredende vrouwen zijn verdwenen. Als een adequate scholingsinfrastructuur voor bepaalde opleidingen niet meer voor handen is, is

¹ Kodde (1985) toont dit aan in een model voor de vraag naar onderwijs, waar volstrekt analoog aan de situatie bij scholing onderinvestering optreedt bij onzekerheid over de revenuen van het genoten onderwijs.

subsidiering van de vraag naar die opleidingen niet meer voldoende om scholing tot stand te brengen.

Een andere oorzaak voor onderinvestering in scholing en bemiddeling is dat de macro-economische baten van deze diensten groter kunnen zijn dan die voor de direct betrokken werklozen en werkgevers. Voor zowel werkgevers als werklozen geldt dat zij bij het inhuren van particuliere bureaus primair zullen kijken naar de directe baten hiervan voor henzelf. Met name in een situatie met hoge werkloosheid zullen beide partijen weinig heil zien in scholing en bemiddeling. Werkgevers zullen dan redeneren dat hun vacatures toch wel worden vervuld: er is immers voldoende aanbod beschikbaar. Werklozen zullen om dezelfde reden zeggen dat er toch geen werk is. Maar uit macro-economisch en maatschappelijk oogpunt is het in die situatie wel degelijk zinvol werklozen te bemiddelen en te scholen, zelfs als dit op korte termijn alleen leidt tot verdringing van andere werkzoekenden. Daarvoor zijn twee argumenten te geven:

1. *algemeen-evenwichtseffecten als gevolg van vergroting van het effectieve aanbod van arbeid.* Daardoor neemt de werkgelegenheid toe en wordt bespaard op uitkeringen. Via verschillende mechanismen, bijvoorbeeld het loonmechanisme, leidt een groter aanbod op den duur tot meer werkgelegenheid. In verschillende studies is dit effect ook empirisch vastgesteld (Broersma, e.a., 2000; Van Montfort e.a., 2003). De vergroting van het effectieve aanbod kan worden verkregen door te voorkomen dat mensen door langdurige werkloosheid hun inzetbaarheid verliezen. Verder kunnen waar nodig werklozen via scholing weer inzetbaar worden gemaakt. Ook gesubsidieerde arbeid kan hiervoor overigens worden ingezet.
2. *sociale en niet-markteffecten.* Daarbij moet men denken aan verbetering van de gezondheid, een grotere sociale participatie, vergroting van de veiligheid, e.d., als de langdurige werkloosheid wordt verminderd. Omdat sociale problemen vooral bij langdurige werkloosheid optreden, is het verminderen hiervan op zichzelf al waardevol, zelfs als het totale werkloosheidsvolume hierdoor niet zou verminderen. Dit laatste zou betekenen dat er meer mensen werkloos worden, maar dat zij het minder lang blijven. De laatste jaren is er meer belangstelling gekomen voor de rol van factoren als onderling vertrouwen, sociale cohesie en sociale participatie voor de economie. In de literatuur is vooral aandacht besteed aan de sociale en niet-markteffecten van het initiële onderwijs. Haveman en Wolfe (1984, 2001) hebben aannemelijk gemaakt dat deze effecten van dezelfde orde van grootte zijn als de directe inkomenseffecten van onderwijs. Bij scholing van werklozen die tot een hogere trap in het onderwijs leidt, zouden vergelijkbare effecten kunnen optreden. Maar ook

gesubsidieerde arbeid in bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg en beveiliging zou belangrijke maatschappelijke effecten kunnen hebben. Hier is betrekkelijk weinig onderzoek naar gedaan².

Dat werklozen niet meer inzetbaar zijn hoeft niet te komen door langdurige werkloosheid. Er kan ook sprake zijn van bijvoorbeeld een relatief laag opleidingsniveau of een handicap waardoor men niet de productiviteit haalt die nodig is om de minimumloonkosten goed te maken. Als men iedereen een zeker welvaartsniveau wil bieden, zal dit probleem altijd in meer of mindere mate bestaan. Zoals eerder aangegeven is scholing soms een mogelijkheid om mensen alsnog inzetbaar of 'employable' te maken. Maar niet iedereen is even schoolbaar. In die gevallen is gesubsidieerde arbeid een mogelijke oplossing. Eenmalige of tijdelijke plaatsingssubsidies kunnen bijvoorbeeld zinvol zijn om de plaatsing van langdurig werklozen te bevorderen. Langdurig werklozen zullen mogelijk meer begeleiding en scholing nodig hebben en weer aan het arbeidsritme moeten wennen. Dit vertaalt zich in meer kosten voor de werkgever, waarvoor de subsidie compensatie biedt. Voor mensen met een structureel lage productiviteit, kan permanente subsidiëring nodig zijn om hen in het arbeidsproces in te zetten. Ook hier geldt dat de macro-economische baten van het productief inzetten van mensen via een subsidie of een scholingsinvestering, groter kunnen zijn dan de directe baten voor de werkloze of de werkgever.

Toepassing van gesubsidieerde arbeid en subsidiëring van bemiddeling en scholing zijn overigens niet de enige instrumenten die de overheid kan toepassen. Ook het verminderen van informatiekorten is een goed middel. Dit speelt bijvoorbeeld als werklozen voor de keus staan te veranderen van beroep, regio of sector. Op het ene deel van de arbeidsmarkt kunnen immers overschotten bestaan en op het andere deel tekorten. Maar de scholingsinvestering die voor de overstap moet worden gedaan is alleen rendabel als er niet alleen op korte termijn maar ook op langere termijn perspectief in het nieuwe beroep, de nieuwe regio of de nieuwe sector is. De overheid kan door onderzoek het inzicht hierin vergroten en deze informatie breed verspreiden. In Nederland gebeurt dit ook. SEOR maakt bijvoorbeeld in samenwerking met enkele andere bureaus prognoses van de werkloosheid, de openstaande vraag en de werkgelegenheid in opdracht van het CWI. Verder stelt het aan de universiteit van Maastricht verbonden instituut ROA arbeidsmarktprognoses op die gebruikt worden in de

² In de evaluatie van het ESF-programma over de periode 1994-1999 is enige aandacht besteed aan de betekenis van dit programma (dat grotendeels bestond uit subsidies voor reïntegratiebeleid) voor de vermindering van de sociale uitsluiting (zie De Koning e.a., 1999).

instrumenten die een ander instituut, het LDC, ontwikkelt ter ondersteuning van bedrijven, werklozen, studenten en anderen bij de beroeps- en opleidingskeuze. Deze instrumenten, tegenwoordig veelal beschikbaar via het internet, worden onder andere aangeboden door de CWI's³.

Informatietekorten kunnen ook worden verminderd door het verzamelen, bewerken en ter beschikking stellen van informatie over werkzoekenden en vacatures. Particuliere bureaus zorgen weliswaar voor een gedeeltelijke verbetering van de transparantie van de arbeidsmarkt, maar bieden geen compleet overzicht van vacatures en werkzoekenden. De CWI's kunnen dit – in beginsel – wel. Om werkgevers te bewegen vacatures te melden is het overigens wel van belang dat er ook een zekere mate van dienstverlening aan hen plaatsvindt in de vorm van bemiddeling. Het verstrekken van algemene arbeidsmarktinformatie komt natuurlijk eveneens ten goede aan bedrijven. Verder kan worden gedacht aan dienstverlening aan branches die te kampen hebben met knelpunten in de personeelsvoorziening, in de vorm van toeleiding van groepen werklozen die door de commerciële bemiddelingssector onvoldoende worden bereikt.

Maar als we naar dit geheel van beleidsinstrumenten kijken, is er dan niet een veel eenvoudigere oplossing, namelijk het laten werken van het loonmechanisme? Als voor groepen die minder gemakkelijk een baan vinden de loonvoet daalt, zouden zij alsnog voor werkgevers aantrekkelijk kunnen worden. Maar instituties als minimumlonen en uitkeringen, die overigens sociaal gezien noodzakelijk zijn, beperken de neerwaartse flexibiliteit van de lonen. Ook los van deze instituties zijn er op de arbeidsmarkt overigens mechanismen werkzaam die deze flexibiliteit beperken. Zo wordt in de literatuur gewezen op een zekere monopolie-macht van werknemers door de bedrijfsspecifieke vaardigheden die zij in de loop der jaren hebben verkregen. Dit beperkt de concurrentie van werklozen, die deze vaardigheden immers niet hebben.

Enige jaren geleden bestond de verwachting dat de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie tot vermindering zouden leiden van enkele marktimperfections die aanleiding geven tot actief arbeidsmarktbeleid. Zo werd gesteld dat het internet de informatie- en zoekkosten op de arbeidsmarkt aanzienlijk zou beperken en zelfs de meer traditionele arbeidsbemiddeling voor een groot deel zou gaan vervangen. Tevens was de verwachting dat e-learning de kosten van scholing aanzienlijk omlaag zou brengen. Maar in werkelijkheid zijn de gevolgen veel kleiner geweest. De Stichting Arbeidsmarktbeleid is met een aantal

³ Zie SEOR, in samenwerking met NEI Ecorys en Bureau Louter (2003) en ROA (2003).

projecten actief op het terrein van ICT, arbeidsmarktbeleid en e-learning (zie bijvoorbeeld Gelderblom en De Koning, 2003). Momenteel is een medewerker bezig met een promotieonderzoek naar de kosten en baten van e-learning.

Mijn conclusie is dat vanuit theoretische overwegingen actief arbeidsmarktbeleid in beginsel zin heeft en effectief kan zijn. Zowel marktimperfecties als rechtvaardigheidsoverwegingen liggen hieraan ten grondslag. Daarbij moet verdringing van de particuliere bemiddelingssector vermeden worden. Om die reden dient het beleid selectief te worden toegepast en zich vooral te richten op:

- breed toegankelijke algemene instrumenten op het gebied van informatie en bemiddeling om de transparantie van de arbeidsmarkt te bevorderen;
- intensieve bemiddeling, scholing en gesubsidieerde arbeid voor werklozen die moeilijk aan een baan komen. Waar mogelijk dienen deze instrumenten zo ingezet te worden dat langdurige werkloosheid wordt voorkomen;
- in beperkte mate aanvullende dienstverlening aan bedrijven en branches.

De uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten op deze gebieden kan in beginsel voor een groot deel worden uitbesteed aan particuliere bedrijven zoals in feite op dit moment ook het geval is. Coördinatie is daarbij van groot belang. Zo is aan te nemen dat de gewenste inzet van de instrumenten niet constant is, maar varieert met de arbeidsmarktsituatie. Als, zoals nu, de werkloosheid sterk oploopt en de openstaande vraag daalt, zal het accent moeten liggen op het inzetbaar houden van werklozen en op het zo goed mogelijk toegang geven van werklozen tot de beschikbare vacatures. Is er grote krapte op de arbeidsmarkt, dan zul je moeten proberen nieuw aanbod te mobiliseren. De wisselende behoefte aan beleidsmaatregelen zal zich ook vertalen in een wisselend beleidsvolume. Uitbesteding van de beleidsuitvoering kan voorkomen dat een omvangrijk ambtenarenapparaat in stand wordt gehouden in tijden waarin slechts behoefte is aan gedeeltelijke inzet hiervan.

5 NETTO-EFFECTIVITEIT DIENT LEIDRAAD TE ZIJN

Mijn conclusie is dat het reïntegratiebeleid op theoretische gronden effectief *zou kunnen zijn* doordat het iets tracht te doen aan marktimperfecties en ongelijkheid op de arbeidsmarkt. Maar dit is geen garantie dat het ook in de praktijk effectief is. Daarom is belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van het reïntegratiebeleid. Daarbij is het cruciaal dat de *netto*-effectiviteit leidraad is. Ik zal proberen dit begrip te verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. Stel, dat 100 werklozen worden geschoold en dat 90 hierna een baan vinden. Dit lijkt dan een goed resultaat, maar het is een bruto-effect. Uit onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat een groot deel van de deelnemers aan arbeidsmarktprogramma's zonder deelname ook wel een baan had gevonden. Neem aan dat dit in ons voorbeeld 75 van de 100 betreft. De netto-effectiviteit is dan maar $(90-75)=15$.

Binnen de overheid is de neiging om naar bruto-effectiviteit in plaats van netto-effectiviteit te kijken nog steeds wijdverbreid. Ook bij de uitkeringsinstanties, die momenteel over het reïntegratiebeleid gaan, is dit over het algemeen het geval. In dit opzicht is duidelijk van een verslechtering sprake ten opzichte van de periode onder Arbeidsvoorziening, toen hiervoor meer aandacht bestond. Zoals bovengenoemd voorbeeld aangeeft kun je tot volkomen verkeerde conclusies komen als je puur naar bruto-effectiviteit van beleid kijkt.

Waar het dus in het actief arbeidsmarktbeleid om gaat is hoeveel mensen uiteindelijk werk krijgen *dankzij* dit beleid. Het probleem is dat je nooit zult weten wat er gebeurd zou zijn zonder dit beleid. Men noemt dit laatste ook wel de counterfactual. Om toch hierop zicht te krijgen zijn sociale experimenten bedacht naar analogie met de medische wetenschap. Daar past men een nieuwe techniek of een nieuw medicijn toe op een groep patiënten en vergelijkt men de resultaten met een andere groep patiënten die een vergelijkbaar gezondheidsprobleem hebben maar de nieuwe behandeling niet krijgen, de controlegroep. Door een willekeurige groep patiënten te kiezen en deze willekeurig te verdelen over beide groepen, kan een betrouwbaar beeld verkregen worden van het effect. Een soortgelijke opzet wordt gekozen bij genoemde sociale experimenten, waarbij de ingreep dan bestaat uit deelname aan een arbeidsmarktmaatregel. Er zijn wel praktische beperkingen, die ertoe leiden dat de vergelijking tussen deelnemers en controlegroep niet helemaal zuiver is en de generaliseerbaarheid van de resultaten problematisch. Zo kun je bij arbeidsmarktmaatregelen geen pseudo-interventie op de controlegroep plegen, zodat de vraag blijft of de maatregel er werkelijk toe doet of dat het meer een kwestie is van aandacht en vertrouwen (suggestie). Dit zou

overigens getoetst kunnen worden door verschillende typen maatregelen te vergelijken, waaronder ook maatregelen die een minder intensive 'behandeling' meebrengen. Verder kun je deelname moeilijk afdwingen en is niet te voorkomen dat sommigen tijdens het experiment afhaken. De uitvallers zullen waarschijnlijk geen afspiegeling van de totale deelnemersgroep zijn. Je kunt vermoeden dat zowel degenen die weinig baat bij de maatregel denken te hebben als degenen die tijdens het experiment een baan kunnen vinden een grotere kans op uitval hebben. Vooral bij de controlegroep is de vraag of men überhaupt wel bereid is informatie voor de evaluatie te verschaffen, waardoor hoogstwaarschijnlijk selectieve non-respons zal optreden. Ook hierdoor kan selectiviteit ontstaan. Hoewel er wel weer methoden beschikbaar zijn om voor deze selectiviteit te corrigeren, kan dan toch niet van een waterdichte methode worden gesproken.

Een ander verschil met medische behandelingen is dat bij arbeidsmarktmaatregelen de omgeving een doorslaggevende rol speelt. Een arbeidsmarktmaatregel wordt ingegeven door een arbeidsmarktprobleem, maar de arbeidsmarktsituatie kan in vrij korte tijd heel erg veranderen. Omdat een experiment de nodige tijd in beslag neemt, kan dit dus betekenen dat als het succesvol is gebleken en men tot grootschalige invoering wil overgaan, de nieuwe maatregel op dat moment niet erg relevant meer is. Dit kan een argument zijn voor niet-experimentele controlegroepbenaderingen, die minder tijd vergen. Ook het feit dat men na grootschalige invoering achteraf een indruk wil hebben van de effecten pleit voor de toepassing van niet-experimentele benaderingen. Hierbij kijkt men achteraf wie er niet heeft deelgenomen aan een maatregel en selecteert men hieruit mensen die zoveel mogelijk lijken op degenen die deelnemen of deelgenomen hebben. Maar mogelijk vormen de deelnemers een bijzondere groep, bijvoorbeeld mensen met een bovengemiddelde motivatie. Als zij beter blijken te presteren dan de controlegroep, dan kan dit dus bijvoorbeeld met een betere motivatie te maken hebben. Misschien speelt deelname aan de maatregel wel helemaal geen rol. Een simpele vergelijking tussen deelnemers en controlegroep geeft dan een onzuiver beeld. Maar de factoren die de selectie van deelnemers bepalen zijn meestal niet bekend of er zijn geen gegevens over beschikbaar. Er zijn modellen ontwikkeld om toch te corrigeren voor deze zogenoemde selectie-onzuiverheid, maar deze zijn weinig robuust. De laatste jaren zijn er op dit terrein onder impuls van vooral Heckman wel nieuwe methoden ontstaan (zie bijvoorbeeld Heckman e.a., 1999).

Ten slotte is een belangrijk verschil met medische behandelingen dat bij arbeidsmarktbeleid het macro-perspectief uiteindelijk van belang is. Het gaat er niet om of een individuele werkloze er baat bij heeft, maar of de

werkloosheid als geheel, of de werkloosheid onder bepaalde groepen erdoor daalt. Dit laatste hoeft niet het geval te zijn als de deelnemers andere werkzoekenden verdringen. Maar eerder heb ik aangegeven dat reïntegratiebeleid door verschillende economische mechanismen indirect tot meer werkgelegenheid kan leiden, waardoor op iets langere termijn gezien verdringing minder ernstig hoeft te zijn dan in eerste instantie lijkt. Daarom stelt Layard dat het belang van individuele effectstudies sterk overschat wordt en dat op korte termijn optredende verdringing een vertekend beeld kan geven. Verder is het heel goed denkbaar dat bij een maatregel de deelnemers nauwelijks meer kans krijgen op een baan, maar dat macro-economisch gezien de werkloosheid toch daalt. Stel bijvoorbeeld dat werklozen met redelijk goede vooruitzichten op een baan worden geschoold in beroepen waarin tekorten bestaan. Voor de betrokken werklozen zal de baankans daardoor niet veel veranderen, maar door de vermindering van de tekorten en daardoor optredende toename van de werkgelegenheid, zullen voor andere werkzoekenden de kansen wel toenemen.

Effecten op geaggregeerd niveau zijn moeilijk meetbaar. Je zou kunnen denken aan experimenten waarbij nieuwe maatregelen in sommige regio's worden ingevoerd en in andere regio's niet. Vergelijking tussen de resultaten voor beide groepen regio's kan dan inzicht geven in het effect. In Nederland ken ik daar welgeteld één voorbeeld van, namelijk een maatregel voor gesubsidieerde uitzendarbeid voor langdurig werkloze jongeren uit de jaren tachtig van de vorige eeuw (De Koning, Gravesteijn en Van Nes, 1989). Maar hierbij kun je natuurlijk niet de effecten meenemen die regio-overschrijdend zijn. Het onderzoek naar de geaggregeerde effecten van arbeidsmarktbeleid maakt over het algemeen gebruik van econometrische modellen waarbij statistische gegevens uit het verleden worden gebruikt om de effecten van het beleid te schatten. Soms gebruikt men gegevens uit verschillende landen voor internationaal vergelijkende modelanalyses. Een recente ontwikkeling is het gebruik van algemeen-evenwichtsmodellen op dit terrein. Maar nog meer dan de quasi-experimentele controle-groepbenadering zijn deze methoden gevoelig voor de gebruikte modellen en data. Voor een overzicht verwijs ik naar een boek van Mosley en mijzelf (De Koning en Mosley, 2001).

Effectmeting is daardoor een gecompliceerde zaak. Dit neemt niet weg dat er toch wel een gemeenschappelijk beeld opdoemt uit de vele onderzoeken, namelijk dat gemiddeld genomen de effecten klein zijn. Heeft het dan wel zin er mee door te gaan, kun je je afvragen? Dit is natuurlijk uiteindelijk een politieke afweging, waarbij je ook naar alternatieven zou moeten kijken. Verschillende argumenten pleiten er voor er toch mee door te gaan.

In de *eerste* plaats zijn de effecten voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld herintredende vrouwen, langdurig werklozen) mogelijk wel groot. Maar dit zou betekenen dat men het beleid verder zou moeten toespitsen op die groepen.

In de *tweede* plaats merken we op dat een lage netto-effectiviteit mogelijk toch reeds een positief rendement oplevert. Ik kan dit illustreren aan de hand van een voorbeeld. Stel, dat 100 uitkeringsgerechtigde werklozen worden geschoold en dat de scholingskosten per werkloze 3.000 euro bedragen. In totaal is dit dan 300.000 euro. Stel dat rekening houdend met deadweight (de situatie waarbij een deelnemer aan een arbeidsmarktmaatregel na de deelname een baan vindt, maar zonder die deelname ook een baan had gevonden), verdringing en andere effecten de werkgelegenheid met 15 toeneemt en het uitkeringsvolume met 15 daalt. Als dit effect een aantal jaren doorwerkt, is dit al voldoende om de scholingskosten eruit te halen.

Een *derde* argument komt voort uit de grote variatie in de uitkomsten van de onderzoeken. Waarschijnlijk hangt dit niet alleen samen met verschillen in gebruikte onderzoeksmethoden en -gegevens, maar ook met verschillen in design en uitvoeringsstrategie van de maatregelen. Er is een grote variatie in inhoud en uitvoering van het beleid en het een werkt waarschijnlijk beter dan het ander. Dus mogelijk valt het beleid te verbeteren. En dit laat de ruimte bestaan om te stellen dat het waardevol kan zijn er toch mee door te gaan. Maar dit legt dan wel de plicht op naar nieuwe wegen te zoeken en steeds de resultaten goed te evalueren.

Als *vierde* en laatste argument noemen we verschillen in de organisatie van het beleid en de gehanteerde allocatiemechanismen. Zoals eerder aangegeven zijn in Nederland sinds het begin van de jaren negentig ingrijpende veranderingen in de organisatie van de beleidsuitvoering aangebracht met het doel de beleidsuitvoering te verbeteren. De meest ingrijpende verandering is uitbesteding van een belangrijk deel van het beleid aan particuliere bemiddelingsbedrijven. Hierop ga ik nu uitvoeriger in.

6 DE WERKING VAN HET NIEUWE SYSTEEM

Het nieuwe systeem is gebaseerd op twee veronderstellingen. De eerste is dat de prikkel voor uitkeringsinstanties om het uitkeringsvolume te beperken leidt tot een adequate inzet van reïntegratiemaatregelen. En de tweede dat uitbesteding aan particuliere reïntegratiebedrijven leidt tot hogere kwaliteit en efficiency.

Was het verstandig om de uitkeringsinstanties verantwoordelijk te maken?

In de huidige structuur beschikken de uitkeringsinstanties over de reïntegratiemiddelen en bepalen zij de inzet van deze middelen. Dit systeem is gebaseerd op de veronderstelling dat uitkeringsinstanties een sterke prikkel ervaren om het uitkeringsvolume te verminderen en daartoe ook in staat zijn via de uitbesteding van reïntegratie-activiteiten. Maar is deze veronderstelling realistisch? Gemeenten ondervinden een prikkel tot vermindering van het uitkeringsvolume vanuit de financiering van de Bijstand. Door de nieuwe Wet Werk en Bijstand zal deze prikkel zelfs worden vergroot. Maar voor de UWV is er geen duidelijke incentive tot vermindering van het uitkeringsvolume.

Op korte termijn kan met de reïntegratie-activiteiten het totale uitkeringsvolume alleen verminderd worden als dit leidt tot een betere vervulling van de bestaande vacatures. Maar wanneer, zoals in de huidige situatie, het aanbod van arbeid de vraag sterk overtreft, worden vacatures ook zonder deze activiteiten doorgaans snel vervuld. Daarbij moet ook bedacht worden dat slechts een zeer beperkt deel (minder dan 5 procent) van de vacatures in Nederland wordt vervuld via de reïntegratiebedrijven. De meeste vacatures worden vervuld via advertenties, informele kanalen (via een familielid of een kennis), uitzendbureaus of de CWI's (de voormalige arbeidsbureaus). Zonder de activiteiten van de reïntegratiebureaus zouden de meeste vacatures toch wel vervuld worden via de andere kanalen. Voor zover de activiteiten van de reïntegratiebedrijven tot een grotere uitstroom van uitkeringsgerechtigden leiden, zal dit een grotere instroom van nieuwe cliënten oproepen, waardoor het uitkeringsvolume per saldo weinig zal veranderen. Het is vooral de taak van de CWI's om te transparantie van de arbeidsmarkt te bevorderen; de rol van de reïntegratiebedrijven hierin is zeer beperkt.

De conclusie is dus dat op de korte termijn het effect van de reïntegratie-activiteiten op het totale uitkeringsvolume gering is. Uitkeringsinstanties zullen hieruit dus geen grote prikkel ervaren om veel middelen aan deze

activiteiten te besteden. Dit geldt zeer zeker in situaties als de huidige waarin het aanbod van arbeid de vraag ruimschoots overtreft. Naarmate uitkeringsinstanties reïntegratie meer moeten bekostigen uit de besparingen op uitkeringen, zullen zij – zeker in tijden van hoge werkloosheid – minder aan reïntegratie doen. Dit geldt zeer zeker voor instrumenten als scholing die relatief kostbaar zijn en relatief veel tijd in beslag nemen. Uit onderzoek is de verminderde inzet van scholing reeds naar voren gekomen (Hoffius e.a., 2003). Verder zullen vooral de minst kansrijken de gevolgen ervaren, omdat bij hen de effecten van deelname aan reïntegratiemaatregelen op korte termijn het minst zichtbaar zullen zijn. De uitkeringsinstanties hebben al helemaal geen prikkel om iets te doen voor niet-uitkeringsgerechtigde werklozen⁴.

Maar is dit wel zo erg? Als reïntegratiebeleid het uitkeringsvolume niet vermindert, waarom zou je het dan inzetten? Maar hier komen we op het centrale punt dat ik al eerder noemde, namelijk dat reïntegratiebeleid op middellange en lange termijn macro-economisch en maatschappelijk gezien wel degelijk effectief kan zijn, ook al is dit op korte termijn niet direct zichtbaar in het uitkeringsvolume. Evenals voor individuele werklozen en werkgevers zijn voor de uitkeringsinstanties de effecten van het reïntegratiebeleid in belangrijke mate externe effecten. Mogelijk zullen gemeenten in hun beleid nog wel de sociale effecten van dit beleid meewegen. Maar dat kan dan weer leiden tot een eenzijdige nadruk op gesubsidieerde arbeid.

Al met al is mijn conclusie dat het geen goed idee is geweest om de verantwoordelijkheid voor het reïntegratiebeleid primair bij uitkeringsinstanties neer te leggen vanuit het idee dat vermindering van het uitkeringsvolume hen voldoende motiveert.

De uitbesteding van de uitvoering aan de particuliere sector

Uitkeringsinstanties zijn verplicht de uitvoering van het reïntegratiebeleid uit te besteden aan particuliere reïntegratiebedrijven. Dit is ingegeven door de verwachting dat door concurrentie de kwaliteit en de efficiency van de beleidsuitvoering zou verbeteren. Maar is dit ook zo?

Wat allereerst opvalt is dat er in het nieuwe systeem veel minder bekend is over de effectiviteit van de reïntegratie-activiteiten dan voorheen. Het ministerie stelt zich, zoals ik eerder aangaf, op het standpunt dat zij de verantwoordelijkheid heeft gedelegeerd aan de uitkeringsinstanties en

⁴ Al lijkt de centrale overheid gemeenten hierin wel te gaan stimuleren.

daarom niet meer hoeft te weten wat er precies uitkomt. Maar kijken we naar de uitkeringsinstanties, dan blijkt dat ook zij weinig informatie kunnen geven over de resultaten. Dit gebrek aan informatie maakt het natuurlijk ook moeilijk een beoordeling te geven van het nieuwe systeem. Toch valt hierover wel wat te zeggen⁵.

In de eerste plaats kan op theoretische gronden een beoordeling worden gegeven van de wijze waarop de ‘veilingen’ van uitkeringsgerechtigden zijn uitgevoerd. Particuliere bureaus kunnen inschrijven voor contracten om groepen uitkeringsgerechtigden (‘kavels’) te bemiddelen naar werk. In feite gaat het niet om veilingen maar om zogenoemde beauty contests. Het verschil tussen beide is dat bij veilingen alleen op prijs wordt geboden, terwijl bij een beauty contest zowel op prijs als op kwaliteit wordt geboden. Bij beauty contests voor reïntegratiecontracten wordt kwaliteit meestal afgemeten aan het percentage van de cliënten, dat door het reïntegratiebedrijf aan een baan zal worden geholpen.

Theoretisch gezien dienen de beauty contests aan bepaalde eisen te voldoen om efficiënt te kunnen worden genoemd. Enkele belangrijke voorwaarden zijn:

- de ‘kavels’ dienen homogeen te zijn, dat wil zeggen te bestaan uit een min of meer homogene groep cliënten⁶;
- vooraf dient men inzicht te hebben in de kans dat deze cliënten een baan zouden vinden zonder hulp van een reïntegratiebedrijf;
- de uitkeringsinstanties dienen vooraf de criteria te bepalen en de weging tussen de criteria. En deze dienen consequent toegepast te worden bij de beoordeling van de biedingen;
- de bidders dienen deze criteria te kennen of het biedingsproces dient in elk geval zo te zijn dat zij gaandeweg hierover informatie krijgen;
- de procedure dient voldoende open te zijn en nieuwkomers voldoende kansen te bieden.

⁵ Wat hierna volgt is voor een deel gebaseerd op Dykstra en De Koning (binnenkort te verschijnen).

⁶ Overigens is ook een efficiënte opzet denkbaar waarbij een kavel uit verschillende (homogene) categorieën cliënten bestaat. Cruciaal is dan dat men vooraf per categorie inzicht heeft in de baankansen zonder interventie. In het contract zou men dan per categorie aparte plaatsingsdoelstellingen kunnen opnemen. Uit een oogpunt van efficiënte uitvoering kan het zelfs zinvol zijn dat één aanbieder diensten verricht voor verschillende klantgroepen.

In de praktijk is lang niet aan al deze voorwaarden voldaan. Misschien wel het grootste manco is dat men geen zicht heeft op het percentage van de cliënten dat zonder hulp ook wel een baan had gevonden. Die informatie is nodig om te bepalen welke plaatsingspercentages door reïntegratiebedrijven minimaal moeten worden gehaald opdat de verwachte netto-effectiviteit van hun activiteiten positief is. Een systeem dat dergelijke informatie oplevert wordt ook wel aangeduid met de term ‘profiling systeem’. Er vindt momenteel weliswaar een categorisering van cliënten plaats, maar deze is niet gebaseerd op een gevalideerd systeem. Wat nodig is, is dat periodiek wordt gemeten wat de kans voor verschillende groepen werklozen op een baan is als zij niet geholpen worden. Het is zelfs mogelijk om in de analyses rekening te houden met effecten van veranderingen in de arbeidsmarktsituatie op de plaatsingsresultaten en dit in de vorm van contingenties in de contracten op te nemen. Ik ben momenteel zelf betrokken bij de ontwikkeling van een dergelijk profiling systeem voor de Slowaakse overheid. Ook een West-Europees land als Denemarken is hiermee bezig. Nederland loopt hier langzamerhand in achter.

Informatie over de resultaten is alleen bekend voor de eerste uitbestedingsronde van WW- en WAO-clieñten uit 2000. Hieruit blijkt dat de gestelde minimumeisen aan het plaatsingspercentage laag waren en bovendien niet gedifferentieerd naar groepen cliënten. Inmiddels is gebleken dat de gerealiseerde plaatsingspercentages ongeveer op het vooraf bepaalde minimumniveau liggen. Op grond van evaluatie-onderzoeken uit het verleden is het onwaarschijnlijk dat deze resultaten beter zijn dan die in het oude systeem. Eerder is het tegendeel het geval. Waarschijnlijk heeft op grote schaal ‘cherry picking’ plaatsgevonden. Dit houdt in dat men in eerste instantie tracht de best plaatsbare cliënten te bemiddelen en op deze wijze met relatief weinig inspanning de plaatsingsnorm haalt. Men spreekt ook wel van ‘afroming’. De heterogeniteit van de kavels heeft hiertoe ook alle ruimte geboden. Hierdoor is waarschijnlijk niet alleen de bruto-effectiviteit, maar ook de netto-effectiviteit laag. Systematische ex-post metingen van de netto-effectiviteit ontbreken echter.

Wat de gemeenten betreft is er helemaal niets bekend over de resultaten. Wel weten we dat er bij de gemeenten een grote diversiteit aan uitbestedingsprocedures bestaat, waarbij het in het algemeen lijkt te gaan om beauty contests. Sommige gemeenten hanteren een systeem waarbij zij zelf nauwgezet de vinger aan de pols houden door middel van rapportages van de ingehuurd reïntegratiebedrijven. Andere gemeenten besteden zelfs beheerstaken uit en lijken daarmee ook nauwelijks nog zicht te hebben op de resultaten. Op zichzelf is deze variatie in procedures niet slecht. Niemand weet immers welke procedure het beste werkt. Daar is weinig ervaring mee. Maar dan zou je wel verwachten dat de resultaten worden

gemeten en vervolgens vergeleken. De slechtst werkende procedures zouden op deze wijze vervangen kunnen worden door beter werkende. Maar op dit moment vindt geen systematische meting van resultaten en vergelijking tussen procedures plaats. Daardoor leert men niet van successen en fouten.

Bij de gemeenten is onduidelijk of de toegepaste procedures voldoende garantie bieden dat de contracten worden gewonnen door de reïntegratiebedrijven met de beste biedingen. Hoe open of gesloten zijn de procedures? Is er sprake van een 'level playing field' of krijgen aan de gemeente gelieerde uitvoeringsorganisaties in de praktijk de voorkeur? We weten het niet.

Men zou kunnen stellen dat het hier om kinderziektes van het nieuwe systeem gaat en dat geleidelijk aan de problemen wel opgelost zullen worden. Je ziet ook wel verbeteringen, zoals het opnemen van clausules die aangeven dat de betaling per cliënt hoger is naarmate een hoger percentage van de cliënten wordt geplaatst. Vooral de UWV heeft in recentere aanbestedingsronden een aantal verbeteringen aangebracht. Maar een aantal knelpunten blijft bestaan, namelijk:

- het ontbreken van een deugdelijk profiling systeem;
- het gebrek aan kennis over de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid bij de uitkeringsinstanties;
- het gebrek aan kennis over uitbestedingsprocedures;
- het gebrek aan kennis over evaluatie. Met dergelijke kennis zouden de uitbestedingsprocedures en de informatievoorziening over de resultaten zo kunnen worden opgezet dan achteraf kan worden vastgesteld wat de reïntegratie heeft opgeleverd en hoe de reïntegratiebedrijven relatief gezien hebben gepresteerd;
- het gebrek aan coördinatie, waardoor bijvoorbeeld gemeenten niet of onvoldoende van elkaars ervaringen leren.

Vooraf voor middelgrote en kleinere gemeenten zal het lastig zijn de vereiste kennis op te bouwen. Maar ook bij grotere gemeenten heb ik daar twijfel over. Je ziet wel dat men externe expertise inhuurt, maar veelal concentreert men zich dan op het voldoen aan de regelgeving. Eerder heb ik twijfel geuit of beperking van het uitkeringsvolume in de praktijk wel voldoende prikkel is voor uitkeringsinstanties om het reïntegratiebeleid goed ter hand te nemen.

Daarom ligt een coördinerende rol van de centrale overheid voor de hand. Minimaal zou de centrale overheid uitkeringsinstanties informatie kunnen aanreiken over efficiënte uitbestedingsprocedures en manieren om de effectiviteit van de reïntegratie-activiteiten te meten. Maar het ligt mijns inziens ook voor de hand prestaties tussen gemeenten te vergelijken en in verband te brengen met de wijze van uitvoering. Toegepast wetenschappelijk onderzoek in de vorm van benchmarkanalyses kan hierin een belangrijke rol spelen. Ten slotte herhaal ik het belang van experimenten om te bepalen of nieuwe maatregelen werken. Ook hier is landelijke coördinatie vereist.

Zoals ik eerder heb aangegeven gaat het tot dusverre om beauty contests. Nadeel hiervan is dat de doorzichtigheid daarvan voor de bidders sterk afhangt van de mate waarin de uitbestedende instantie helderheid verschaft over de criteria die hij hanteert, alsmede over de weging van die criteria. Een veiling waarin alleen op basis van prijs wordt geboden door bidders die aan de kwaliteitseisen voldoen is eenvoudiger. En als de uitbestedende instantie zicht heeft op de baankansen van de cliënten via een profiling systeem, dan kan hij die kwaliteitseisen ook precies definiëren. Toch is er een belangrijk argument om voor beauty contests te kiezen, namelijk dat de netto-effectiviteit van het reïntegratiebeleid gemiddeld genomen waarschijnlijk laag is. Als reïntegratiebedrijven met een nieuwe aanpak komen die betere resultaten belooft, dan valt er veel voor te zeggen om dit te proberen. Wel is het dan essentieel achteraf te meten of de verwachtingen ook bewaarheid zijn. Ook denkbaar is het uitvoeren van een experiment om de nieuwe aanpak te testen. Bij gebleken succes zou de benadering dan in een volgende uitbestedingsronde als norm kunnen worden geïntroduceerd in een veiling.

Het Nederlandse systeem is niet het enig denkbare systeem om uitvoering van beleid uit te besteden (zie Struyven e.a., 2002 voor een vergelijking van verschillende landen) kenmerkend voor het Nederlandse systeem is dat de uitkeringsinstanties bepalen welk traject een cliënt gaat volgen bij welk reïntegratiebedrijf. In het Australische systeem, bijvoorbeeld, kiezen de cliënten het reïntegratiebedrijf. Deze moeten dus direct concurreren om de klanten. Op grond van evaluatiestudies is er overigens niet direct aanleiding dit voucher-achtige systeem zonder meer over te nemen. De resultaten zijn niet erg positief. Ook een eerder experiment met vouchers in het beroepsonderwijs in Engeland heeft in het verleden weinig opgeleverd. Er schijnt in Nederland overigens wel een experiment te lopen om cliënten zelf te laten kiezen, maar we beschikken niet over informatie daaromtrent.

De sterk toenemende werkloosheid heeft waarschijnlijk grote gevolgen voor de werking van het systeem. In de afgelopen jaren was het relatief

eenvoudig om mensen te plaatsen, maar nu wordt dit steeds moeilijker. Als er voldoende aanbod voorhanden is zullen werkgevers nog minder geneigd zijn de moeilijk plaatsbare groepen waar het hier om gaat aan te nemen. Maar zelfs als zij dit wel doen, zal het verdringingseffect op korte termijn groot zijn. Het is de vraag hoe uitkeringsinstanties hierop zullen reageren. Gaan zij minder aan reïntegratie besteden? Of gaan zij onrealistische resultaten van reïntegratiebedrijven verlangen? Vooral het type beauty contest waarbij bieders slechts één bod kunnen uitbrengen, brengt in dit soort situaties het gevaar van de zogenoemde winner's curse mee. Om te winnen moeten bieders dan teveel beloven voor de prijs die zij vragen.

De moeilijke arbeidsmarktsituatie is een goede test voor het nieuwe systeem. De risico's dat het deze test niet doorkomt, lijken mij reëel. Dit zou voor de overheid in elk geval aanleiding moeten zijn om de ontwikkelingen nauwgezet te volgen.

7 WAT MOET ER GEBEUREN?

Het nieuwe systeem is op de enigszins naïeve gedachte gebaseerd dat 'de markt zijn werk wel zou doen'. Maar inmiddels is wel duidelijk dat decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitbesteding aan de particuliere sector niet automatisch tot verbetering leidt. We zien dit trouwens ook elders in de collectieve sector.

Wat moet er gebeuren? In de eerste plaats is het van belang dat het Ministerie van SZW weer een vorm van regie over het beleid op zich neemt en de huidige laissez-faire houding laat varen. Zeker in de huidige moeilijke arbeidsmarktsituatie moet voorkomen worden dat uitkeringsinstanties te weinig aan reïntegratie, en in het bijzonder aan scholing, gaan doen omdat dit op korte termijn voor henzelf geen zichtbare resultaten oplevert. Het ministerie dient verder kennis over een efficiënte opzet van beauty contests en veilingen te verspreiden. Hetzelfde geldt voor kennis over evaluatie. Verder dient het eisen aan uitkeringsinstellingen op deze punten te stellen en heeft zij ook zelf een verantwoordelijkheid in het zichtbaar maken van de resultaten van het reïntegratiebeleid.

De centrale overheid heeft daarnaast een belangrijke rol bij het organiseren van experimenten en bij de opname van succesvol gebleken beleidsinnovaties in het gangbare of 'mainstream' beleid. Dit gebeurt ten dele al via onder andere het EQUAL-programma. SEOR is betrokken bij de evaluatie van dit programma. Naar mijn mening zou dit programma nog veel beter benut kunnen worden om knelpunten in het huidige beleid op te lossen. Ook zijn de projecten in het programma nog niet opgezet als

werkelijke experimenten waarvan deugdelijke evaluatie een onvervreemdbaar bestanddeel uitmaakt. De ontwikkeling van een nieuw profiling systeem voor de UWV en voor gemeenten is in mijn visie een zeer voor de hand liggend en noodzakelijk project.

Deze veranderingen kunnen in wezen worden doorgevoerd zonder het huidige systeem ingrijpend te veranderen. Maar zoals ik heb aangegeven, is er ook sprake van systeemfouten. Die vereisen ingrijpendere veranderingen. De rol van uitkeringsinstanties, met hun beperkte perspectief op het arbeidsmarktbeleid, zou moeten worden beperkt. Reïntegratiebeleid dat alleen is ingegeven door het streven naar beperking van het uitkeringsvolume op korte termijn, is gedoemd te mislukken. Verder zijn in het huidige systeem de verantwoordelijkheden te verbrokkeld. Vele organisaties spelen een rol, waarbij de prestaties van het systeem afhankelijk zijn van hun onderlinge samenwerking. Maar in de praktijk werkt dit niet, waardoor ernstige coördinatieproblemen optreden. Maar voordat tot ingrijpende systeemveranderingen wordt overgegaan, ligt het voor de hand om eerst te bezien hoe het nieuwe systeem zich houdt onder de verslechterende arbeidsmarktsituatie. Wel zie je nu al dat er een groter beroep wordt gedaan op het CWI. Te overwegen valt deze organisatie in staat te stellen extra capaciteit bij particuliere bemiddelingsbureaus in te kopen. Het is eigenlijk veel logischer dat de CWI's de particuliere bureaus zouden aansturen dan dat, zoals nu, de uitkeringsinstanties dit doen. Bij de CWI's staan immers de werkzoekenden en de vacatures geregistreerd, dat wil zeggen de inputs voor het werk van de reïntegratiebureaus. Verder is te overwegen de CWI's de mogelijkheid te geven afspraken met branches te maken over scholing. Uitbesteding van de uitvoering aan de particuliere sector blijft een goede optie, al is het alleen al uit een oogpunt van flexibiliteit.

Tot nu toe heb ik het vrijwel uitsluitend over reïntegratie van werklozen gehad. Maar in de toekomst zal een veel grotere rol van werknemers en werkgevers worden gevraagd bij het vormgeven van loopbanen en het zoveel mogelijk voorkomen van werkloosheid. Investerings in menselijk kapitaal in de vorm van scholing en mobiliteit zijn hierbij van cruciaal belang. De overheid zal hiertoe loopbaanadvisering en bijvoorbeeld mobiliteit tussen verschillende branches moeten bevorderen. Hoewel hiervoor aanzetten bestaan, zijn deze onvoldoende om in de behoeften van de arbeidsmarkt van de toekomst te voorzien. De CWI's doen het een en ander op dit gebied, maar beschikken niet over voldoende capaciteit. Versterking van de infrastructuur vraagt ook hier om een expliciete rol van de centrale overheid.

8 ONDERZOEKSPANNEN

Voordat ik tot mijn dankwoord kom, wil ik nog kort ingaan op mijn onderzoeksplannen voor de komende tijd. Deze hebben voor een belangrijk deel betrekking op de onderwerpen die ik hiervoor heb genoemd, namelijk:

1. De ontwikkeling van efficiënte organisatie- en uitbestedingsmodellen in het actief arbeidsmarkt.
2. De ontwikkeling van profiling modellen om te kunnen bepalen op welk moment welke vormen van dienstverlening aan cliënten moeten worden aangeboden.
3. Econometrische benchmarkanalyses van decentrale uitvoeringsorganisaties zoals gemeenten.
4. Evaluatie van beleidseffecten, in het bijzonder bij experimentele projecten.
5. Sociale en niet-markteffecten bij de evaluatie van arbeidsmarktbeleid.
6. De rol van ICT bij arbeidsbemiddeling en scholing.
7. Arbeidsmarkttransities, in het bijzonder ook van groepen als oudere werknemers, en de rol van het beleid hierbij.

Dit zijn onderling sterk samenhangende onderwerpen. Ik maak deel uit van een internationaal netwerk van onderzoekers, dat onder de noemer 'de transitionele arbeidsmarkt' aan deze onderwerpen werkt. Dit netwerk is expliciet gericht op internationale publicaties. Uit dit onderzoek zullen naar verwachting ook twee promoties voortkomen, één op het terrein van ICT en één over het actief arbeidsmarktbeleid.

Genoemde onderwerpen bieden verder talloze mogelijkheden voor scripties. Bij SEOR schrijven regelmatig studenten hun scriptie, al dan niet gekoppeld aan een stage. Verder ga ik met veel plezier als docent een bijdrage leveren aan de master's opleiding voor beleidsonderzoeker die vanuit de Sociale Faculteit is ingesteld. Dit is een uitstekend initiatief om met inbreng van verschillende disciplines een impuls te geven aan de kwaliteit van het beleidsonderzoek in Nederland.

9 DANKWOORD

Ik sluit af met een dankwoord. Ik dank allereerst het Bestuur van de Stichting Arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder de scheidende voorzitter Prof. Abrahamse, en de Economische Faculteit voor het in mij gestelde vertrouwen. Verder wil ik niet voorbijgaan aan de rol van mijn vorige werkgever, het toenmalige NEI, waar het initiatief voor de Stichting Arbeidsmarktbeleid en de leerstoel lag.

Wat betreft mijn wetenschappelijke en professionele vorming wil ik twee mensen in het bijzonder noemen, namelijk Wout Siddré, bij wie ik ben afgestudeerd en gepromoveerd, en die thans een collega is, en Hans Heijke, mijn vroegere baas bij het NEI, thans hoogleraar in Maastricht.

Mijn hoogleraarspositie zou niet mogelijk zijn zonder de actieve steun van SEOR en de samenwerking met de collega's. Bij een aantal is dit een langdurige samenwerking die ik zeer op prijs stel. Ook daarvoor dank.

In de persoonlijke sfeer heeft een cruciale rol gespeeld dat mijn ouders mij altijd sterk gestimuleerd hebben. Ik moet eerlijk zeggen dat ik het uitstel van mijn oratie zeker ook betreurt omdat mijn vader het nu niet heeft mogen meemaken.

Ik nodig u allen nu graag uit voor een borrel.

LITERATUUR

- Broersma L., J. Koeman en C.N. Teulings, Labour supply, the natural rate and the welfare state in the Netherlands: the wrong institutions at the wrong point in time, *Oxford Economic Papers*, Vol 52, 2000.
- Dykstra, M. en J. de Koning, Competitive procurement of reintegration services in the Netherlands, Rotterdam, te verschijnen in : M.C.W. Janssen (ed.), *Auctions and beauty contests – a policy perspective*, Cambridge University Press.
- Kodde, D.A. *Micro-economic analysis of demand for education*, Proefschrift, Rotterdam, 1985.
- Gelderblom, A. en J. de Koning, ICT: de elektronische snelweg voor bedrijfsopleidingen?, in P. Ester, D. Fouarge, M. Kerkhofs en A. Roman, *ICT, arbeid en organisatie*, Reed Business Information bv, Den Haag, 2003.
- Haveman R.H. en B.L. Wolfe, Accounting for the social and non-market benefits of education, in *The Contribution of human and social capital to sustained economic growth and well-being*, OECD, september 2001.
- Haveman R.H. en B.L. Wolfe, schooling and economic well-being: The role of non-market effects, *Journal of Human Resources*, vol. 19, 1984.
- Heckman J.J., R.J. Lalonde en J.A. Smith, The economics and econometrics of active labour market policies, in: O. Ashenfelter en D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3a, 1999.
- Hoffius R., L. Duvekot, M. Grootsholte en M. Engelen, *De inzet van scholing bij reïntegratie*, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, augustus 2003.
- Koning, de J. en H. Mosley, *Labour market policy and unemployment. Impact and process evaluations in selected European countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001
- Koning, de J., J.H. Gravesteijn-Ligthelm, K.C. Jonker, R. Olieman en C. van der Veen, *Tweede monitoring en interim evaluatie van het ESF programma voor doelstelling 3*, NEI B.V., Rotterdam, augustus 1999.

- Koning, J. de, J.H. Gravesteyn-Ligthelm en P.J. van Nes, *De JOB-maatregel: plaatsingseffecten en knelpunten*, uitg. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, juni 1989.
- Montfort, van K.F.A.G. den Butter en G.T.J. Weitenberg, Unemployment dynamics, and propagation of aggregate and reallocation shocks in the Netherlands, *De Economist*. Leiden: juni 2003. Vol. 151, Iss. 3; p. 253.
- ROA, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2002*, Maastricht, juli 2003.
- SEOR, in samenwerking met ECORYS-NEI en Bureau Louter, *Regionale arbeidsmarktprognose 2003-2008*, Uitgave CWI, juni 2003.
- Struyven L., G. Steurs en A. Peeters, *Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en –reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*, HIVA, Leuven, 2002.