

De resultaten van Arbeidsvoorziening

J. de Koning*

Aan het vorige week gepresenteerde evaluatierapport over het functioneren van de Arbeidsvoorziening liggen twee deelonderzoeken ten grondslag. Dat naar de structuur en organisatie van Arbeidsvoorziening wordt gepresenteerd in het artikel van D.E. Ernste (blz. 254). Het onderzoek naar de resultaten wordt in onderstaand artikel besproken. De resultaten van Arbeidsvoorziening zijn teleurstellend: het toegenomen aantal plaatsingen van werkzoekenden blijkt niet te wijzen op een bijdrage van Arbeidsvoorziening aan het beter functioneren van de arbeidsmarkt.

In 1991 is Arbeidsvoorziening gereorganiseerd. Van een centralistische overheidsorganisatie met een monopolie in arbeidsbemiddeling is Arbeidsvoorziening veranderd in een gedecentraliseerde organisatie (decentralisering), bestuurd door overheid en sociale partners (tripartisering), die niet langer het alleenrecht op arbeidsbemiddeling heeft (demonopolisering). Doel van de reorganisatie was verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. De verwachting was dat door de tripartisering en de decentralisering Arbeidsvoorziening effectiever zou worden en dat door de demonopolisering andere intermediairs meer mogelijkheden zouden krijgen waardoor het totale aanbod van bemiddelingsdiensten zou toenemen. De verwachting was verder dat in de nieuwe structuur de efficiency van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie groter zou zijn dan in de oude.

Heeft de nieuwe structuur inderdaad geleid tot betere resultaten en een meer doelmatige besteding van de middelen door Arbeidsvoorziening? Die vraag staat centraal in dit artikel¹. Achtereenvolgens gaan we in op de vraag hoe arbeidsvoorzieningsbeleid in theorie kan bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt, welk beleid Arbeidsvoorziening gevoerd heeft en op welke wijze Arbeidsvoorziening zelf haar resultaten meet, wat de toegevoegde waarde van Arbeidsvoorziening is, en hoe doelmatig Arbeidsvoorziening met haar middelen is omgegaan. Tot slot gaan we in op de vraag die na de presentatie van de teleurstellende resultaten voor de hand ligt: hoe verder?

Als eerste lichten we kort het begrip arbeidsvoorzieningsbeleid toe. Hieronder verstaan we het beleid dat gericht is op een zo goed mogelijk 'matching' van werkzoekenden en vacatures, waarbij in het bijzonder wordt gestreefd naar plaatsing van werklozen in reguliere banen. Hiertoe worden instrumenten ingezet als beroepskeuze-advisering, informatieverstrekking over werkzoekenden en vacatures, bemidde-

ling, scholing, plaatsingssubsidies en werkervaring. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is door de overheid belast met de uitvoering van deze instrumenten. Ook andere organisaties houden zich echter met arbeidsvoorzieningsbeleid bezig. Zo is de overheid zelf in het bijzonder actief op het gebied van werkervaringsprojecten, maar in toenemende mate ook met scholing en bemiddeling. Verder zijn er particuliere organisaties als uitzendbureaus die in hun activiteiten soms dicht aanzitten tegen Arbeidsvoorziening. De demonopolisering is juist ook bedoeld om activiteiten door 'derden' te stimuleren.

Arbeidsvoorziening en werking van de arbeidsmarkt

Wat is werking van de arbeidsmarkt?

De Arbeidsvoorzieningswet beoogde de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, maar over wat de 'werking van de arbeidsmarkt' is, laat de Wet zich nauwelijks uit. Uit de wetttekst wordt alleen duidelijk dat zowel de doelmatigheid als de rechtvaardigheid van 'de werking van de arbeidsmarkt' in het geding is. Arbeidsvoorziening geeft evenmin een expliciete operationalisering. Bij Arbeidsvoorziening is niet systematisch nagedacht over het functioneren van de arbeidsmarkt, de knelpunten die zich daarop voordoen en de wijze waarop Arbeidsvoorziening aan het op-

* De auteur is als directeur Divisie Arbeidsmarkt en Onderwijs verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut. Het hier besproken onderzoek is uitgevoerd door een team dat vrijwel de gehele Divisie Arbeidsmarkt en Onderwijs van het NEI omvatte.

1. Voor de uitgebreide resultaten verwijzen we naar het rapport: J. de Koning, P. Donker van Heel, A. Gelderblom, P. van Nes en C.Th. Zandvliet, *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Deelonderzoek B: resultaten en kosten*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, maart 1995.

lossen daarvan zou kunnen bijdragen. Verderop in dit artikel zal blijken dat dit een belangrijke verklaring vormt voor de geringe effectiviteit van het beleid van Arbeidsvoorziening.

De arbeidsmarkt werkt volledig doelmatig als werkzoekenden en werkgevers met vacatures elkaar ogenblikkelijk vinden. In dat geval is er ofwel werkloosheid, ofwel openstaande vraag, maar komen beide niet gelijktijdig voor. Een doelmatige 'matching' van vraag en aanbod geeft overigens nog geen perfect werkende markt; daarvoor zou er steeds evenwicht op deze markt moeten zijn.

Wat een rechtvaardige werking van de arbeidsmarkt is, is niet objectief aan te geven; het is een kwestie van beleidsprioriteiten. Wij hebben 'rechtvaardig' in deze context opgevat als verwijzend naar een situatie waarin de werkloosheid evenredig is verdeeld over de verschillende groepen op de arbeidsmarkt (etnische minderheden, langdurig werklozen herintredende vrouwen, enz.).

De waarde van arbeidsvoorzieningsbeleid

Waarom zou de overheid, of namens haar een organisatie als Arbeidsvoorziening, moeten ingrijpen in de werking van de arbeidsmarkt? Werkt het overheidsbeleid juist niet marktversturend en leidt het daarmee niet tot meer problemen dan het oplost? Er zijn wel degelijk goede argumenten te geven voor arbeidsvoorzieningsbeleid. Een aantal imperfecties is namelijk inherent aan de arbeidsmarkt. In de eerste plaats is de arbeidsmarkt niet volledig doorzichtig, waardoor werkzoekenden, en werkgevers met vacatures elkaar niet ogenblikkelijk vinden en werkloosheid en openstaande vraag gelijktijdig zullen voorkomen. Verder kosten omscholing en aanpassing van de functiestructuur in arbeidsorganisaties tijd en zal, in het bijzonder bij werklozen, een tendens tot onderinvestering in scholing bestaan. In de derde plaats heeft om verschillende redenen de loonvoet de neiging zich boven het evenwichtsniveau te bewegen, waardoor werkloosheid ontstaat². Zolang het hierbij om kortdurige werkloosheid gaat, is dat geen groot sociaal probleem. Werkloosheid kan echter een zelfversterkend effect hebben, waardoor kortdurige werkloosheid overgaat in langdurige werkloosheid. Werkgevers beschouwen werklozen als een risicogroep en geven de voorkeur aan baanwisselaars en aan nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Het feit dat iemand een tijdje werkloos is, vermindert daardoor zijn kansen op een baan, en naarmate iemand langer werkloos is, wordt het stigma dat hij krijgt opgeplakt groter, wat de kansen verder vermindert, enz. Sommige groepen hebben meer onder dit mechanisme te lijden dan andere. Vooral lager opgeleiden en ouderen zijn risicogroepen.

Arbeidsvoorzieningsmaatregelen grijpen in op bovengenoemde imperfecties van de arbeidsmarkt en kunnen daarom in theorie een welvaartsverhogend effect hebben. Gratis informatie en bemiddeling kunnen de doorzichtigheid van de arbeidsmarkt vergroten, scholingssubsidies kunnen de onderinvestering in scholing tegengaan, werkervaringsplaatsen kunnen een eerste stap in de reïntegratie van langdurig werklozen vormen, enz. We zeggen 'in theorie' en

Tabel 1. Plaatsingsresultaten volgens verschillende bronnen, 1988-1994

Jaar	Aantallen (x 1.000)			Indexcijfers (1988 = 100)		
	Arbeidsvz. ^a	HWB ^b	CBS/HZW ^c	Arbeidsvz.	HWB	CBS/HZW
1988	123	87	39	100	100	100
1989	131	81	28	107	93	72
1990	128	77	36	104	89	92
1991	129	64	28	106	74	72
1992	147	81	41	120	92	105
1993	147	83	54	120	96	138
1994	173	85	41	141	98	105

a. Bron: Arbeidsvoorziening, gecorrigeerd voor één RBA (zie J. de Koning e.a., op.cit., 1995, blz. 39).

b. Bronnen: *Hoe werven bedrijven*, (marktaandeel arbeidsbureau) en Centraal Bureau voor de Statistiek (totaal aantal vacatures).

c. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (tot en met 1991), *Hoe zoeken werkzoekenden* (vanaf 1992). Aantal baanvinders via het arbeidsbureau (volgens betrokkenen zelf).

'kunnen', want het is niet zeker dat de effecten ook in de praktijk gunstig zijn. In de eerste plaats is het mogelijk dat de effecten weliswaar positief zijn, maar klein in verhouding tot de kosten. In de tweede plaats kunnen ongewenste neveneffecten optreden die de beoogde effecten geheel of gedeeltelijk teniet doen. Vergroting van de kansen van de ene werkloze kan ten koste gaan van de kansen van een andere werkloze. Verder kunnen in potentie gunstige effecten niet tot gelding komen omdat het beleid slecht wordt uitgevoerd.

Is een arbeidsvoorzieningsorganisatie nodig?

Als arbeidsvoorzieningsbeleid zinvol is, betekent dit niet noodzakelijk dat er een arbeidsvoorzieningsorganisatie moet zijn. Centrale en lagere overheden zouden de uitvoering van maatregelen kunnen uitbesteden aan particuliere organisaties. Waarschijnlijk zou dan echter al gauw behoefte ontstaan aan een coördinerende instantie die de arbeidsmarkt analyseert, vaststelt welke maatregelen noodzakelijk zijn en de resultaten van de (uitbestede) maatregelen evalueert. Deze behoefte zal in elk geval op regionaal niveau ontstaan. Om te vermijden dat 'vele wielen' opnieuw worden uitgevonden lijkt een zekere mate van landelijke coördinatie echter zinvol: dit leidt dus tot een of andere vorm van arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Hoe meet Arbeidsvoorziening resultaten?

Doelstelling: plaatsingen

Aan het door Arbeidsvoorziening gevoerde beleid ligt geen diepgaande analyse van de arbeidsmarkt ten grondslag. Kennelijk heeft men aangenomen dat Arbeidsvoorziening de doelmatigheid van de arbeidsmarktwerking op de beste wijze kan bevorderen door zoveel mogelijke 'plaatsingen' te realiseren. Men spreekt van een 'directe plaatsing' als een bij het arbeidsbureau geregistreerde werkzoekende na ver-

2. Voor een overzicht van de theorie op dit gebied, zie: A. Lindbeck, Microfoundations of employment theory, *Labour*, jrg. 5, nr. 3, blz. 3-23.

	Instroom vacatures	Openstaande vraag	Werkloosheid
1988	720	65	490
1989	767	92	452
1990	887	105	419
1991	804	87	400
1992	774	58	411
1993	612	34	481

Bronnen: *Hoe werven bedrijven* en CBS.

Tabel 2.
Instroom van vacatures, aantal openstaande vacatures en aantal werklozen (x 1000)

werkzoekende een baan vindt nadat Arbeidsvoorziening een aanzienlijke inspanning heeft geleverd, bijvoorbeeld door de werkzoekende te scholen.

De rechtvaardigheidsdoelstelling is door Arbeidsvoorziening als volgt geoperationaliseerd. Minimaal 75% van de geplaatsten moet uit werklozen bestaan. Verder wordt gestreefd naar evenredige vertegenwoordiging van een aantal doelgroepen (langdurig werklozen, minderheden en vrouwen³) in de plaatsingen. Voor sommige groepen geldt die eis al en voor andere is een tijdpad uitgezet waarbinnen deze doelstelling gerealiseerd moet zijn. Wat vooral opvalt is dat de doelgroepen zeer breed zijn gedefinieerd en elkaar sterk overlappen: meer dan 85% van de werkloze werkzoekenden blijkt tot één of meer 'doelgroepen' te behoren.

Plaatsingen als output-maatstaf inadequaaf

Het begrip 'plaatsing' vormt dus de basis van de resultaatmeting zoals Arbeidsvoorziening die toepast. Plaatsingen zijn als output-indicator echter onbruikbaar. Het is praktisch gesproken uiterst moeilijk vast te stellen of het Arbeidsbureau een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de vervulling van een bepaalde vacature door een specifieke werkzoekende. Een onafhankelijke waarnemer zou in principe kunnen vaststellen of een werkzoekende die een vacature heeft vervuld door het arbeidsbureau naar die vacature is verwezen, maar in de praktijk moeten we afgaan op wat de betrokkenen (arbeidsbureau, werkgever en werkzoekende) hierover zeggen. En dan blijkt dat dit sterk uiteenloopt.

Tabel 1 geeft de plaatsingsresultaten weer volgens Arbeidsvoorziening, volgens de werkgevers en volgens de werkzoekenden. De cijfers van Arbeidsvoorziening zijn veel hoger dan die uit enquêtes onder werkgevers en werkzoekenden, en laten sinds 1988 een veel gunstiger ontwikkeling zien dan die uit de andere bronnen. Daarvoor zijn verschillende verklaringen te geven. In de eerste plaats staat Arbeidsvoorziening sterk onder druk om goede prestaties te laten zien. Dit leidt er in de praktijk toe dat de cijfers kunstmatig worden opgeschroefd, vooral de laatste jaren. RBA's wijken sterk af van de door het Landelijke Bureau Arbeidsvoorziening aangegeven definities, die overigens van jaar op jaar verschillen⁴. De cijfers voor Arbeidsvoorziening als geheel zijn dus in de tijd onvergelykbaar, en de plaatsingscijfers van de ver-

schillende RBA's zijn ook onvergelykbaar. De tweede verklaring van de verschillen tussen de drie bronnen is dat werkgevers en vooral werkzoekenden de neiging hebben hun eigen rol bij de totstandkoming van een succesvolle transactie te overdrijven en die van het arbeidsbureau te onderschatten. De gegevens afkomstig uit de enquête onder werkgevers *Hoe werven bedrijven* geven waarschijnlijk het meest betrouwbare beeld over de ontwikkeling van de directe plaatsingen, omdat deze gegevens voor de verschillende jaren op vergelijkbare wijze zijn gemeten. Er is dan tussen 1988 en 1994 geen sprake van structurele verbetering van de resultaten.

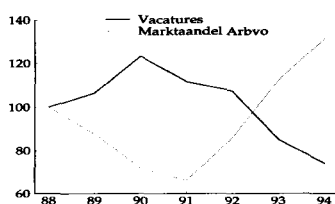
Het begrip 'indirecte plaatsing' is nog vager. Als iemand via Arbeidsvoorziening is geschoold en daarna op eigen initiatief een baan vindt, hoe zou je dan moeten aantonen dat de scholing doorslaggevend is geweest voor het vinden van die specifieke baan? Eigenlijk is het helemaal niet relevant hoe een werkzoekende een bepaalde baan vindt; het gaat erom dat hij een baan vindt⁵. Het begrip plaatsing is dus niet alleen moeilijk te operationaliseren en te meten, en bovendien sterk fraudegevoelig, het geeft ook niet goed de effectiviteit van de inspanningen van Arbeidsvoorziening weer. Wij hebben daarom zelf een andere benadering gevolgd om de resultaten van Arbeidsvoorziening te bepalen.

Stijgend marktaandeel en conjunctuur

Vanaf 1991 wordt een toenemend deel van het totale aantal vacatures via de Arbeidsbureaus vervuld. Binnen Arbeidsvoorziening wordt dit vaak gezien als indicatie voor succesvol beleid. Bij nader inzien gaat het echter om een conjunctureel verschijnsel: bij een ruime arbeidsmarkt is het aandeel van Arbeidsvoorziening in de vacaturevervulling hoger dan bij een krappe arbeidsmarkt⁶. Een verklaring voor dit verband is dat tijdens recessieperiodes het aantal baanwisselaars sterk afneemt en het aandeel van werklozen in het totale aantal werkzoekenden stijgt. Omdat onder werklozen het percentage dat via het arbeidsbureau zoekt, groter is dan onder werkende werkzoekenden, neemt het aandeel van Arbeidsvoorziening in de 'vacaturemarkt' toe.

De conclusie van ons onderzoek is dat de plaatsingsresultaten van Arbeidsvoorziening sterk door de stand van de arbeidsmarkt worden bepaald. Als hiermee rekening wordt gehouden, zijn de plaatsingsresultaten sinds 1991 niet verbeterd.

Figuur 1.
Marktaandeel arbeidsvoorziening en aantal vacatures



3. Ook jongeren vormen een doelgroep, maar voor die groep zijn geen streefcijfers voor het aantal plaatsingen geformuleerd. Arbeidsvoorziening heeft zich een inspanningsverplichting op zich genomen om langdurige jeugdwerkloosheid te voorkomen.

4. J. de Koning e.a., op.cit., 1995, blz. 40 e.v.

5. Wel relevant natuurlijk zijn de kenmerken van de baan (beloning, taakhoud, enz.).

6. Dit verband was al eerder vastgesteld op basis van cijfers over de periode 1984-1993: W. Schouten, *Market shares related to job seekers and vacancies*, Rapportage WAPES-conferentie in Zweden van 20-22 juni 1994 over prestatiefactoren voor Arbeidsvoorzieningsorganisaties.

Plaatsing van doelgroepen en de slipstream

De sterke fixatie van Arbeidsvoorziening op plaatsingscijfers heeft tot gevolg gehad dat men zich in toenemende mate is gaan richten op de relatief gemakkelijk plaatsbare groepen zoals baanwisselaars. Mogelijk lag daaraan wat de laatste groep betreft ook de gedachte ten grondslag dat plaatsing van een baanwisselaar vaak tot het ontstaan van een nieuwe vacature leidt. Als deze vacature ook weer via het Arbeidsbureau wordt vervuld, kan het arbeidsbureau ook op die manier zijn 'marktaandeel' uitbreiden.

Binnen Arbeidsvoorziening is de mening gangbaar dat een sterke positie van Arbeidsvoorziening op de 'vacaturemarkt' de beste garantie is voor de plaatsing van doelgroepen. Dit is de slipstream-gedachte waarvan verschillende varianten bestaan. Volgens één van deze varianten gaat er van vergroting van het marktaandeel van Arbeidsvoorziening een meezuigende werking op doelgroepen uit (marktaandeelvariant). Een tweede variant stelt dat frequente contacten van het arbeidsbureau met individuele werkgevers doorslaggevend zijn voor de plaatsing van doelgroepen (contactvariant). Voor beide varianten zijn weinig aanwijzingen gevonden⁷.

Door de nadruk op plaatsingen en marktaandelen is Arbeidsvoorziening minder belang gaan hechten aan instrumenten als plaatsingsbevorderende subsidies en scholing. Men redeneert dat voor hetzelfde bedrag meer werkzoekenden bemiddeld dan geschoold of met een subsidie geplaatst kunnen worden. Dit heeft ertoe geleid dat sinds enkele jaren geen integraal overzicht meer bestaat van scholings-toepassingen, terwijl een fors deel van de middelen aan scholing wordt besteed. Deze informatie is in de optiek van vele RBA's niet interessant; alleen de plaatsingen tellen.

Toegevoegde waarde Arbeidsvoorziening?

Effecten op de doelmatigheid en rechtvaardigheid

Er is geen effect van Arbeidsvoorziening op de doelmatigheid van de arbeidsmarktwerking aan te tonen. Op de arbeidsmarkt bestaat een zodanig aanbodoverschot dat vacatures in het algemeen snel worden vervuld. Het aantal openstaande vacatures is zeer gering ten opzichte van het aantal vacatures dat jaarlijks ontstaat (zie tabel 2).

Het verband tussen de doelmatigheid van de arbeidsmarktwerking en de inspanningen van Arbeidsvoorziening is econometrisch getoetst. De doelmatigheid van de marktwerking is daarbij afgemeten aan de matching-functie waarin het aantal baanvinders afhankelijk is gesteld van het aantal werkzoekenden en het aantal vacatures. Naarmate bij gegeven aantallen werkzoekenden en vacatures meer mensen een baan vinden, werkt de arbeidsmarkt doelmatiger. Is het nu zo dat in regio's waarin het RBA naar verhouding veel plaatsingen realiseert of veel middelen te besteden heeft, de matching-functie 'gunstiger' ligt dan in andere regio's? Het antwoord is ontkennend. Geen van de onderscheiden indicatoren van inspanning en resultaat van Arbeidsvoorziening heeft een aanwijsbare invloed op de marktwerking, ook niet als rekening wordt gehouden met wederzijdse beïn-

Tabel 3. Aantal instrument-toepassingen en aantal baanvinders na instrumenttoepassingen, x 1000

	Aantal toepassingen			Aantal baanvinders		
	1988	1991	1993	1988	1991	1993
Beroepskeuze-voorlichting ^a	NB	NB	68	NB	NB	21
Bemiddeling ^b	323	181	341	87	64	83
Scholing ^c	128	168	162	77	101	71
Plaatsingsbevordering ^d	18	11	9	16	10	9
Werkervaring ^e	7	12	35	< 1	ca. 4	ca. 6

a. Uit *Hoe werven bedrijven*.

b. Toepassingen benaderd door aantal sollicitanten bij bedrijven via Arbeidsbureau (bron toepassingen en aantal baanvinders: *Hoe werven bedrijven*).

c. Bron toepassingen: deels Arbeidsvoorziening en deels schattingen NEI; bron baanvinders: schattingen NEI.

d. Exclusief KRA-WEP-en KRA-premievrijstelling sec, (bron toepassingen: Arbeidsvoorziening; bronnen baanvinders: Arbeidsvoorziening en NEI).

e. Toepassingen WVM en KRA-WEP; standcijfers JWG en Banenpools; (bron toepassingen: Min SoZaWe; bronnen baanvinders: Research v. Beleid en NEI).

vloeding van de resultaten van Arbeidsvoorziening en de situatie op de arbeidsmarkt. Het is dus ook niet verwonderlijk dat in 1991 geen trendbreuk in de doelmatigheid van de marktwerking valt vast te stellen⁸.

Op de rechtvaardigheid van de arbeidsmarktwerking hebben de activiteiten van Arbeidsvoorziening vermoedelijk wel enig effect gehad. De werkloosheidspercentages van minderheden en vrouwen zijn ondanks de sterk groeiende instroom van deze groepen in de beroepsbevolking in verhouding tot het gemiddelde werkloosheidspercentage niet gestegen. De uitstroomkansen naar werk hebben zich na 1990 bij allochtone, oudere en langdurig werklozen wat gunstiger ontwikkeld dan bij de gemiddelde werkloze⁹. Uit de gegevens komt echter ook duidelijk naar voren dat de gemiddelde werkzoekende jongere niet tot de doelgroepen kan worden gerekend. Uit een statistische analyse blijkt dan ook dat geen effect van het beleid op de arbeidsmarktpositie van de groep jongeren als geheel kan worden vastgesteld¹⁰. Alleen specifieke groepen jongeren zijn als doelgroep aan te merken. Voor vrouwen en tot op zekere hoogte ook voor allochtonen geldt hetzelfde.

Bereik en (netto-)effecten van instrumenten

Tabel 3 geeft voor de jaren 1988, 1991 en 1993 een overzicht van het aantal toepassingen per instrument en het aantal personen dat na toepassing van een instrument een baan heeft gevonden.

Uit tabel 3 blijkt dat het aantal toepassingen van scholingsinstrumenten sinds kort daalt. Het aantal toepassingen van plaatsingssubsidies neemt al langer af. Aan de andere kant stijgt het aantal toepassingen van bemiddeling en werkervaring. Aangezien bemiddeling vooral wordt toegepast op de meer kansrijke groepen, dreigt hierdoor een tweedeling te ontstaan: bemiddeling wordt toegepast op kansrijke groepen en kansarme groepen worden doorverwezen naar

7. J. de Koning e.a., op.cit., bijlage 4.4, 1995.

8. J. de Koning e.a., op.cit., bijlage 6.1, 1995.

9. Idem, 1995, blz. 153 e.v.

10. Idem, bijlage 6.2, 1995.

Afspraken	Gerealiseerd (in sectoren met afspraken)	Gerealiseerd (totaal)	werkervaringsprojecten (die overigens groten- deels door gemeentelij- ke organisaties worden uitgevoerd).
1992	9,2	ca. 1,6	5,6
1993	10,4 à 11,0	N.B.	5,7

Bronnen: Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, Nederlands Economisch Instituut.

Tabel 4. Cao-afspraken over werkervaringsplaatsen en realisaties, 1992 en 1993 (x 1000)

op kansarme groepen als langdurig werklozen, ouderen en laagopgeleiden¹¹. Over de netto-effecten van bemiddeling is minder bekend, maar voor zover er informatie beschikbaar is, wijst ook die erop dat positieve netto-effecten alleen optreden bij selectieve toepassing. Werkervaring heeft een groot positief effect in de zin dat de meeste deelnemers aan werkervaringsprojecten anders werkloos waren gebleven. De doorstroming naar reguliere arbeid vanuit werkervaringsprojecten is echter beperkt.

De accentverlegging van scholing en plaatsingsbevordering naar bemiddeling en werkervaring is dus niet gunstig uit een oogpunt van netto-effectiviteit. Ook de tendens om de doelgroepdefinitie van instrumenten te verruimen, waardoor bij voorbeeld ook kortdurig werklozen in aanmerking komen voor plaatsingssubsidies, heeft niet bijgedragen tot een hoge netto-effectiviteit van het beleid.

Op basis van bestaand onderzoek is aannemelijk dat ook maatregelen als scholing en plaatsingsbevordering, die voor doelgroepen een netto-effect sorteren, niet tot of nauwelijks tot uitbreiding van de totale werkgelegenheid leiden. In eerste instantie treedt hoofdzakelijk een herverdelend effect op. Indirect zouden wel effecten op de omvang van de totale werkgelegenheid kunnen optreden. Zo zijn er aanwijzingen dat door bestrijding van de langdurige werkloosheid het loonmechanisme op de arbeidsmarkt en daarmee de tendens tot evenwicht op die markt wordt versterkt¹². Verder zouden van scholing gunstige, maar vermoedelijk kleine, economische effecten kunnen uitgaan.

Dat Arbeidsvoorziening weinig invloed op de werkgelegenheid kan uitoefenen is natuurlijk een ernstige handicap. Werkervaringsprojecten kunnen weliswaar voor 'additionele' arbeid zorgen, maar in de praktijk blijkt dat dit hoofdzakelijk in de collectieve sector kan en dat ook daar grenzen aan de opnamecapaciteit zijn.

Effecten van tripartisering en demonopolisering

Het meest opvallende effect van de tripartisering is het grote aantal convenanten dat Arbeidsvoorziening in de afgelopen jaren heeft afgesloten met branche- en andere organisaties. Daarin zijn afspraken gemaakt over zaken als scholing en werkervaringsplaatsen. Er is echter niet bekend of deze convenanten ook daadwerkelijk tot meer scholing, meer werkervaringsplaatsen, enz. hebben geleid. Duidelijk is wel dat afspraken niet zonder meer effect hebben. Zoals blijkt uit tabel 4 is het aantal gerealiseerde werkervaringsplaatsen aanmerkelijk lager dan het aantal in cao's afgesproken aantal. Veel bedrijven voelden zich kennelijk niet gebonden aan de collectieve afspraken.

Hoewel naast Arbeidsvoorziening steeds meer ook andere organisaties zich actief met bemiddeling en aanverwante activiteiten bezighouden¹³, zijn de minder kansrijke groepen vooralsnog sterk aangewezene op Arbeidsvoorziening, de sociale dienst en soortgelijke instanties. Informele zoekkanalen zijn voor deze groepen weinig effectief doordat zij daarvoor het netwerk ontberen. Ook commerciële intermediairs zoals uitzendbureaus zijn voor deze groepen vaak geen alternatief. De toepassing van gesubsidieerde uitzendarbeid met inschakeling van commerciële uitzendbureaus heeft tot nog toe weinig resultaten voor langdurig werklozen opgeleverd¹⁴.

Kosten

Onvoldoende informatie over kosten

Voor een optimale inzet van instrumenten is ook inzicht in de kosten nodig. Met de huidige gegevens zijn de kosten van de activiteiten van Arbeidsvoorziening echter niet te bepalen. Alleen zeer grove benaderingen zijn mogelijk. Hiervoor zijn twee hoofdoorzaken aan te geven. In de eerste plaats ontbreekt een duidelijke definiëring van producten of activiteiten. En in de tweede plaats is onvoldoende informatie beschikbaar om te bepalen welk deel van de menskracht en de andere beschikbare hulpmiddelen (zoals gebouwen) is ingezet voor de verschillende activiteiten.

Voor zover kan worden nagegaan is de besteding van de middelen in overeenstemming met de gekozen beleidslijn om zoveel mogelijk plaatsingen te realiseren. Binnen de uitgaven van Arbeidsvoorziening is namelijk een sterke verschuiving te constateren van 'beleid' naar 'beheer', wat in de praktijk neerkomt op meer eigen personeel voor bemiddelingsactiviteiten en minder subsidies voor scholing en plaatsingsbevordering.

Efficiency neemt vermoedelijk af

De toename van het aantal personeelsleden is niet alleen gaan zitten in een stijging van het aantal consultants. Het optuigen van de stafbureaus van de 28 RBA's heeft waarschijnlijk ook geleid tot een toename van de overhead.

Als de uitgaven relateren aan output-indicatoren zien we (zie tabel 5) een duidelijke stijging in de uitgaven per eenheid output. Hoewel het zo is dat sommige uitgaven vóór 1991 niet op de begroting van Arbeidsvoorziening drukten, maar van andere overheidsonderdelen, is de toeneming dermate groot dat zij wijst op een verminderde productiviteit. Dit

11. Idem, hoofdstuk 6, 1995.

12. Dat langdurige werkloosheid minder effect heeft op de loonvorming dan kortdurige werkloosheid is aangetoond door onder andere J.J. Graafland, *Persistent unemployment, wages and hysteresis*, 1990.

13. J. de Koning e.a., op.cit., hoofdstuk 5, 1995. Er zijn aanwijzingen dat dit recentelijk aan het veranderen is. Wel moet hierbij worden aangetekend dat vele ontwikkelingen op de bemiddelingsmarkt sterk conjunctureel bepaald zijn. Ook de recente toename van uitzendarbeid kan te maken hebben met de opgaande fase in de conjunctuur.

14. J. de Koning e.a., op.cit., 1995, blz. 162 en 163.

wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de plaatsingsresultaten sterk variëren met de conjunctuur en Arbeidsvoorziening haar bemiddelingscapaciteit hieraan niet aanpast. Ook bedrijven hebben te maken met conjuncturele fluctuaties in de arbeidsproductiviteit ('labour hoarding'), maar weten deze doorgaans beter op te vangen en moeten dit uit bedrijfs-economische noodzaak ook.

Arbeidsvoorziening staat er financieel slecht voor. Er bestaat een liquiditeitstekort en zelfs onder vrij optimistische veronderstellingen dreigt dit verder op te lopen. De keuze voor uitbreiding van activiteiten in eigen beheer is hiervoor in belangrijke mate verantwoordelijk. Daarmee zijn de (semi-)vaste lasten uitgebreid en is de flexibiliteit in de uitgaven sterk vermindert. Men heeft meer uitgegeven dan financieel verantwoord was. Het CBA heeft de begrotingen van de RBA's stelselmatig goedgekeurd en heeft niet op de rem getrapt. De financiële nood dwingt Arbeidsvoorziening nu min of meer te bezuinigen op subsidies voor scholing en plaatsing, instrumenten die juist een hoge netto-effectiviteit hebben.

Hoe verder?

Een publieke Arbeidsvoorziening heeft bestaansrecht. Toepassing van arbeidsvoorzieningsinstrumenten kan, zo toont onderzoek aan, toegevoegde waarde hebben. Een zekere mate van centrale sturing en coördinatie bij de uitvoering van arbeidsvoorzieningsbeleid ligt voor de hand en daarvoor moet een organisatie of instantie verantwoordelijk zijn. We pleiten daarom voor handhaving van een Arbeidsvoorzieningsorganisatie met een centraal orgaan. Om tot betere resultaten te komen, is echter een aantal wijzigingen noodzakelijk. In de eerste plaats dient er een meer bedrijfsmatige aanpak te komen. Het beleid van Arbeidsvoorziening dient te worden gevoerd door mensen die volledig aan deze organisatie geëncouraged zijn en benoemd worden vanwege hun professionaliteit. Het bestuur, waarin de overheid en belangenorganisaties zijn vertegenwoordigd, dient alleen op hoofdlijnen de uitgangspunten vast te stellen, het beleid te volgen en alleen in te grijpen als er op hoofdlijnen iets verkeerd gaat. De directie moet dus de ruimte krijgen om slagvaardig te opereren. Dit geldt zowel op landelijk als op regionaal niveau.

Periodiek zou er een diepgaande analyse van de situatie en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt moeten worden gemaakt. Het beleid zou moeten ingrijpen op de knelpunten die zich op de arbeidsmarkt voordoen of naar verwachting gaan voordoen. De knelpunten zullen verschillen al naar gelang de conjuncturele situatie. Is er, zoals nu, sprake van een omvangrijk aanbodoverschot en worden vacatures ook via andere kanalen gemakkelijk vervuld, dan heeft het weinig zin vacaturevervulling tot de centrale doelstelling te maken. De aandacht zou zich in die omstandigheden moeten concentreren op de aanbodzijde. Gerichte, selectieve toepassing van instrumenten als begeleiding, scholing en plaatsingssubsidies verhoogt de kansen van de groepen met de zwakste arbeidsmarktpositie. Langs deze weg kan een hoog netto-effect worden bereikt. Doordat groepen die nu

langs de kant staan aldus weer bij het arbeidsproces betrokken worden, zal mogelijk het loonmechanisme worden versterkt en indirect de werkgelegenheid gestimuleerd. Verder is het van belang dat Arbeidsvoorziening blijft meewerken aan initiatieven op het gebied van werkgelegenheidscreatie. Kwaliteit dient voorop te staan; het aantal 'plaatsingen' zegt niets over de waarde van de inspanningen van Arbeidsvoorziening.

Om een hoog netto-effect te bereiken, zullen doelgroepen nauwer gedefinieerd moeten worden dan nu het geval is. Preventief beleid moet worden beperkt

tot personen waarvan op voorhand duidelijk is dat zij zeer weinig kans op een baan hebben. Voor groepen als jongeren en vrouwen geldt dat het overgrote deel van de werkzoekenden binnen redelijke termijn een baan vindt. Preventief beleid heeft dan tot gevolg dat een groot deel van de middelen wordt besteed aan personen die de hulp niet nodig hebben. Men moet dus kijken naar combinaties van kenmerken die een hoog risicogehalte meebrengen en het preventieve beleid tot die groepen beperken. Op de overigen zou men in eerste instantie alleen extensieve dienstverlening moeten toepassen. Pas als blijkt dat iemand na een zekere tijd nog steeds werkloos is, zouden intensievere vormen van dienstverlening moeten worden toegepast. Met behulp van een klantvolgsysteem zou deze benadering aan de hand van praktijkervaringen geoptimaliseerd kunnen worden.

Met zo'n systeem kan achteraf worden vastgesteld welke benadering voor een werkloze met een gegeven profiel de beste resultaten geeft. Op basis daarvan kan de uitvoering zodanig worden bijgesteld. Er zou meer ruimte moeten komen voor experimentele invoering van nieuwe maatregelen, niet om elk RBA zijn eigen instrumentarium te laten ontwikkelen, maar om goede landelijke instrumenten te verkrijgen. Aan plaatsingscijfers is geen behoefte. De informatievoorziening binnen Arbeidsvoorziening moet grondig worden bijgesteld en gecentraliseerd.

Verandert de arbeidsmarktsituatie in de toekomst, dan zal Arbeidsvoorziening haar beleid moeten aanpassen. Zou bij voorbeeld de vraag naar arbeid zodanig aantrekken dat knelpunten ontstaan bij de vacaturevervulling, dan zou bemiddeling weer meer gewicht moeten krijgen. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie moet voldoende flexibiliteit hebben om zich te kunnen aanpassen aan veranderingen in de omvang en de aard van de behoefte aan haar diensten. Dit betekent dat haar vaste capaciteit niet te groot moet zijn. Uitbesteding is één van de mogelijkheden om flexibiliteit te verkrijgen.

Jaap de Koning

Tabel 5. Uitgaven per eenheid resultaat voor enkele resultaat-indicatoren (in gulden)

	Uitgaven p. vervulde vacature		Uitgaven per baanvinder ^a
	(1)	(2)	
1988	9.400	13.200	4.400
1989	9.800	15.900	4.100
1990	11.400	18.900	4.400
1991	14.900	30.100	6.200
1992	14.300	26.000	6.100
1993	14.800	27.800	7.000

(1) volgens de vacature-cijfers van Arbeidsvoorziening.

(2) volgens de vacature-cijfers van *Hoe werken bedrijven*.

a. Elke geregisteerde werkzoekende die een baan vindt.

Bronnen: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsvoorziening, *Hoe werken bedrijven* en CBS.