

Gemeenten zonder bemiddeling

Met de fusie tussen het UWV en het CWI in het vooruitzicht dringt zich nog meer dan voorheen de vraag op of CWI voor de gemeenten de bemiddeling van bijstandcliënten voldoende ter hand neemt. CWI heeft namelijk zwakkere prikkels hiertoe dan gemeenten, maar is wel beter in staat een brug te slaan tussen de vacatures en werklozen tussen gemeenten.

Vanaf 2009 zullen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) als één organisatie door het leven gaan.

Dit besluit volgt na de evaluatie van de uitvoering van de sociale zekerheid die in opdracht van het Ministerie van SZW is uitgevoerd (PriceWaterhouse Coopers, 2006). De evaluatie maakte melding van een moeizame samenwerking tussen CWI, UWV en sociale diensten. En ondanks dat de evaluatie alleen aanpassingen in de samenwerking zonder structuurveranderingen adviseert, kiest het kabinet dus voor een drastischere aanpak: samenvoeging van UWV en CWI.

De fusie tussen UWV en CWI is een logische stap om de uitvoering van de WW en WIA te stroomlijnen en dichterbij één loket voor cliënten te komen. Dit betekent echter nog niet dat na de fusie ook UWV/CWI en de sociale diensten van gemeenten beter gaan samenwerken. De ervaring leert dat juist deze schakel problematisch is. Zo blijkt uit onderzoek van Koning (2007) dat CWI-medewerkers er wel in slagen om (kortdurende) werklozen in de WW sneller aan de slag te krijgen, maar dat dit niet of nauwelijks geldt voor cliënten in de bijstand. Gemeenten klagen er ook geregeld over dat CWI de regiofunctie niet voldoende ter hand neemt, dat wil zeggen het koppelen van vraag en aanbod van arbeid tussen gemeenten (RWI, 2006). Deze regiofunctie is vooral voor de kleinere gemeenten belangrijk.

CWI heeft daarentegen veel zwakkere prikkels om zijn bemiddelingstaak uit te voeren dan gemeenten, en de fusie tussen UWV en CWI is geen oplossing voor dit probleem. Aangezien de CWI-kantoren onderdeel gaan vormen van het grotere UWV, bestaat zelfs het risico dat bemiddeling primair gericht zal zijn op de WW- en WIA-populatie, en gemeenten onbemiddeld blijven.

**ARJEN DE VETTEN EN
PIERRE KONING**
Beleidsmedewerker bij de
Stichting Leger des Heils en
universitair hoofddocent
aan het Instituut voor
Publieke Sector Efficiëntie
van de TU Delft.

Analyse in stappen

Dat het kabinet zich bewust is van het probleem van onvoldoende samenwerking tussen CWI en de gemeenten, blijkt uit het instellen van Toonkamers waar alle ketenpartners (fysiek) samen komen, met daarin één loket voor cliënten. Maar is dit afdoende? Het samenvoegen van organisaties raakt niet direct aan de oorsprong van het probleem: CWI en gemeenten zijn wezenlijk verschillende organisaties met verschillende doelstellingen. Om te begrijpen waarom de huidige dienstverlening van CWI aan gemeenten niet zonder meer tot optimale uitkomsten leidt, is het van belang de drijfveren van deze organisaties te doorgronden en te achterhalen waar de toegevoegde waarde van beide ligt. Want wat is nu precies de regiofunctie die CWI vervult? Waarom kunnen gemeenten deze functie niet zelf vervullen? En zijn er (naast het devies dat CWI en gemeenten samen moeten werken) fundamentele oplossingen om tot optimale bemiddeling te komen?

Voor een antwoord op bovenstaande vragen is het instructief om in een aantal stappen een gestileerde arbeidsmarkt te schetsen waar, zowel op gemeentelijk niveau als op regioniveau, CWI of gemeenten vacatures verzamelen en bemiddelen (De Vetten, 2007). Eerst volgt een arbeidsmarkt waarin alleen de gemeenten bemiddelen. Vervolgens komt CWI ten tonele en neemt de taak van de gemeenten als bemiddelaar over. Hoeveel winst levert dit op in termen van regiofunctie, en wat zijn de kosten?

Uitgangspunten

Vertrekpunt voor de analyse vormt een regio met daarin twee gemeenten van gelijke omvang. Beide hebben iedere periode één werkloze in de bijstand en geen of één vacature tot hun beschikking. Vervulling van vacatures (een match) is niet altijd binnen gemeenten mogelijk. Werklozen en vacatures

zijn namelijk heterogeen en passen daarom niet altijd bij elkaar. De regiofunctie komt er nu op neer dat deze werklozen en vacatures alsnog gekoppeld kunnen worden op het niveau van de regio. De veronderstelling is dat werkgevers of uitzendbedrijven niet deze functie vervullen; het is aan gemeenten of CWI om dit te doen. Hoe vinden werkzoekenden en vacatures elkaar? De sociale diensten zullen op zoek gaan

**CWI heeft daarentegen
veel zwakkere prikkels
om zijn bemiddelingstaak
uit te voeren dan
gemeenten, en de fusie
tussen UWV en CWI
is geen oplossing voor
dit probleem**

SINDS 1911

naar de vacature binnen hun gemeenten. Veel meer dan CWI hebben zij (financiële) prikkels om dit te doen: door de Wet werk en bijstand (WWB) besparen zij per vervulde vacature immers een uitkering. Bij CWI is dit niet het geval. De koppeling van een werkzoekende en een vacature hangt echter niet alleen af van de zoekintensiteit: zij moeten elkaar niet alleen treffen, maar ook bij elkaar passen. Binnen de collectiviteit van een regionale arbeidsmarkt is de kans groter op een match: hoe groter de arbeidsmarkt, hoe groter de kans dat verschillende typen werklozen en vacatures elkaar vinden.

Situatie zonder CWI

Stel nu dat gemeenten zelf volledig verantwoordelijk zijn voor de bemiddeling van hun bijstandcliënten bij het zoeken naar werk en dus ook zelf informatie over vacatures verzamelen. Vanuit de optiek van prikkels is dit een aantrekkelijke gedachte, aangezien de prikkels en verantwoordelijkheden dan bij één en dezelfde partij komen te liggen. De vraag is echter of de gemeenten ook gezamenlijk in staat zijn om een regionale arbeidsmarkt op te zetten, ofwel dat vacatures en werklozen elkaar ook tussen gemeenten weten te vinden. De gemeenten zullen hiervoor moeten samenwerken en hun vacatures moeten delen. Doen zij dit ook? In eerste instantie in ieder geval niet: door de WWB hebben beide gemeenten een duidelijke prikkel om hun vacature eerst te reserveren voor hun eigen werkloze. Maar wat gebeurt er nu als de werkloze en vacature binnen de gemeente elkaar niet weten te vinden of niet bij elkaar passen? Gaan de gemeenten hun vacatures dan delen? Openstaande vacatures zullen voor gemeenten een restwaarde hebben: mogelijk worden ze later alsnog door een werkloze uit de eigen gemeente vervuld. Voor gemeenten moet dus het delen van vacatures meer opleveren dan deze restwaarde. Het is onwaarschijnlijk dat dit lukt: gemeenten kunnen op papier een overeenkomst aangaan om te delen, maar achteraf is niet te verifiëren of zij dit ook daadwerkelijk doen. Het is aannemelijk dat gemeenten niet van elkaar kunnen weten of de ander een vacature over heeft, zodat het aantrekkelijk is om alleen de vruchten van samenwerking te plukken: wel een vacature aan te nemen, maar de eigen vacature zelf te houden. Spontane samenwerking tussen de gemeenten zal dus niet mogelijk zijn. Dit lijkt ook in de uitvoeringspraktijk grotendeels bevestigd te worden, zie RWI (2006): "Door de financiële prikkels in de WWB is (of lijkt) het voor gemeenten niet altijd aantrekkelijk om samenwerking met andere gemeenten aan te gaan."

Situatie met CWI

De oplossing voor het coördinatieprobleem tussen gemeenten ligt voor de hand: laat CWI de vacatures

De keuze tussen gemeenten of CWI voor bemiddeling is kernachtig te karakteriseren als een afweging tussen prikkels versus coördinatie

verzamelen en de bemiddeling verzorgen voor de beide gemeenten. Binnen de context van het model zijn er dan drie mogelijkheden: CWI vindt geen vacatures, één vacature, of twee vacatures voor de (twee) cliënten uit beide gemeenten. In geval van één vacature is er winst te behalen ten opzichte van de situatie dat gemeenten De keuze tussen gemeenten of CWI voor bemiddeling is kernachtig te karakteriseren als een afweging tussen prikkels versus coördinatie ten hun vacatures niet zouden delen. Indien nodig kunnen dan immers twee sollicitatiegesprekken gevoerd worden, met twee keer een kans op succes. De mogelijkheid van twee vacatures is nog interessanter.

Stel dat eerst twee vacatures en twee cliënten binnen gemeenten elkaar treffen en beide ontmoetingen geen match opleveren, dan is er nog een tweede kans op twee matches. Bij vervulling van de twee vacatures is de winst van de regiofunctie dus maximaal.

Prikkels versus coördinatie

De keuze tussen gemeenten of CWI voor bemiddeling is kernachtig te karakteriseren als een afweging tussen prikkels versus coördinatie. Figuur 1 maakt dit dilemma grafisch duidelijk. De horizontale as geeft daarbij de kans op een match tussen een vacature en een werkzoekende weer, aangenomen dat deze elkaar treffen. Deze kans is voor CWI even groot als voor gemeenten. Het essentiële verschil tussen beide ligt hierin dat bij CWI een tweede contact mogelijk is, met opnieuw een kans op een match. De verticale as geeft de kans weer op een contact tussen een vacature en een werkzoekende, met de gemeenten als hoeder van de bemiddelingstaak. In de figuur gaan we uit van een contactkans voor CWI zoals aangegeven, gelijk aan A. De contactkans voor gemeenten (op de verticale as) kan echter dus wel variëren.

De kromme in de figuur maakt duidelijk wanneer de comparatieve voordelen van de gemeenten (= een hogere contactkans) en die van CWI (= een hogere kans op een match) gelijk zijn aan elkaar en plaatsingsresultaten dus hetzelfde: de indifferentiecurve. Deze lijn start op het (triviale) punt waarop beide geen comparatief voordeel hebben (A), namelijk bij een contactkans voor gemeenten die gelijk is aan die van CWI en bij een kans op vacaturevervulling gelijk aan nul. Neemt de kans op vacaturevervulling toe, dan zien we dat de contactkans van gemeenten moet toenemen om het comparatieve voordeel van CWI (vacaturevervulling buiten de gemeente) te compenseren. Het comparatieve voordeel van CWI bereikt een maximum en neemt vervolgens af met de kans op vacaturevervulling.

figuur 1

Prikkels versus coördinatie: indifferentiecurve gemeenten versus CWI (contactkans CWI = A%)



Bron: De Vetten (2007)

De verklaring is dat bij een hoge kans op vacaturevervulling binnen gemeenten al dermate veel matches tot stand komen dat steeds minder vacatures en cliënten overblijven die alsnog gekoppeld kunnen worden. Het weegt dan dus minder zwaar dat gemeenten een lagere contactkans dan CWI hebben.

Al met al biedt figuur 1 dus een gestileerde, beknopte weergave van de afweging tussen CWI en gemeenten als uitvoerder van bemiddeling. De figuur helpt om het dilemma tussen prikkels en coördinatie bij bemiddeling te doorgronden. Dit dilemma kan ook worden toegesneden op specifiekere omstandigheden. Ten eerste valt te denken aan gemeenten van verschillende (relatieve) omvang. Stel bijvoorbeeld dat binnen de regio twee gemeenten bestaan waarvan de een veel groter is dan de ander. Relatief eenvoudig is dan aan te tonen dat de indifferentiecurve een vlakker verloop zal krijgen: aangezien de grote gemeente zelf min of meer de regionale arbeidsmarkt vormt, is de toegevoegde waarde van CWI beperkt. Een tweede mogelijke uitbreiding ligt in de kosten die aan de bemiddelingstaak verbonden zijn. Bij vaste zoekkosten is aan te tonen dat CWI eerder de bemiddelingstaak kan vervullen. CWI heeft immers schaalvoordelen ten opzichte van de (twee) gemeenten. De indifferentiecurve zal dus opwaarts verschuiven.

Meer prikkels voor CWI

Het geschetste dilemma tussen prikkels en coördinatie biedt een verklaring voor de klacht van gemeenten dat regionale bemiddeling onvoldoende van de grond komt – althans niet door CWI als aangewezen instantie. CWI heeft immers veel geringere prikkels. Desalniettemin blijft de overheid naarstig op zoek naar oplossingen binnen de huidige structuur, met de Toonkamers als belangrijkste strijdwapen. Het fysiek samenvoegen van organisaties verandert echter de drijfveren van uitvoeringsinstellingen niet wezenlijk: feit blijft dat CWI minder prikkels heeft voor plaatsing dan de gemeenten en ook UWV moet bedienen.

Is het daarom niet mogelijk om, net zoals bij de gemeenten, CWI meer te prikkelen tot plaatsing? Om dit te bereiken zouden prestatiecontracten voor CWI-kantoren opgesteld kunnen worden waarin de bekostiging van kantoren afhankelijk is gemaakt van het aandeel van vacaturevervullingen in een regio. Dit is vergelijkbaar met de huidige *No Cure Less Pay*-bekostiging van re-integratiebedrijven: maak de beloning deels afhankelijk van prestaties, maar bekostig ook op input. Het voordeel is dat zo de bemiddeling, nu en in de nabije toekomst, in handen blijft van een organisatie die belangrijke schaalvoordelen biedt; CWI combineert immers zijn taak met die van bemiddeling voor UWV. Wel zijn er praktische kanttekeningen: de ruimte voor prikkels bij een publieke organisatie als CWI is beperkt. CWI (en CWI-kantoren) heeft immers geen eigen vermogen of reserves om schommelingen in de inkomsten op te vangen. Bovendien zijn schommelingen in plaatsingen niet altijd eenduidig toe te rekenen aan CWI. Hoe dan ook, ondanks dat nooit ten volle vertrouwd kan worden op prikkels (alleen), draagt een dergelijke aanpak ertoe bij dat de prikkels van CWI en gemeenten meer op één lijn komen te liggen. Aldus komt de gewenste samenwerking eerder, als vanzelf, tot stand. Zo leren ervaringen uit het buitenland (bijvoorbeeld de Engelse *Public Employment Service*) dat door prestatieprikkels wel degelijk verbeteringen mogelijk zijn in dienstverlening (Burgess *et al.*, 2004).

Conclusie

Zoals al eerder aangegeven kan de boodschap van dit artikel eenvoudig worden samengevat met de kernwoorden prikkels versus coördinatie. Gemeenten hebben door de WWB sterke prikkels tot het zoeken en vervullen van vacatures, maar kunnen juist door die prikkels de slag naar de regionale arbeidsmarkt moeilijk maken. CWI kan wel een brug slaan tussen de werkzoekenden en vacatures in gemeenten, maar heeft duidelijk geringere prikkels om zich van deze taak te kwijten. Door de aanstaande fusie met UWV zullen die prikkels niet toenemen; CWI zal zich (nog) eerder richten op de dienstverlening van WW- en WIA/WAO-clieënten. Hoewel de praktische invulling nog de nodige uitwerking verdient, ligt de oplossing voor de hand: maak de bekostiging van CWI-kantoren in de regio's (deels) afhankelijk van het aantal plaatsingen. Aldus krijgt CWI een betere prikkel om gemeenten niet onbemiddeld te laten, juist ook als het straks opgaat in het grotere UWV.

LITERATUUR

- Burgess, S., C. Propper, M. Ratto en E. Tominey (2004) *Incentives in the public sector: Evidence from a Government Agency*. Bristol: The Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol.
- Koning, P. (2007) Bemiddeling werkzoekenden lonend. *ESB*, 92(4502), 52–53.
- PriceWaterhouseCoopers (2006) *SUWI-evaluatie 2006 – Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI)*. Den Haag: PriceWaterhouseCoopers.
- Raad voor Werk en Inkomen (2006) *De Regio Centraal – Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: RWI.
- Vetten, A. de (2007) *Incentives and regional coordination in employment services*. CPB Memorandum 190. Den Haag: CPB.