

# Het bestaansrecht van de openbare arbeidsvoorziening

J. de Koning\*

**V**anwege onvolledige informatie over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, een suboptimale hoeveelheid scholing, en het zelfversterkende effect van werkloosheid door (vermeend) produktiviteitsverlies is er reden om te interveniëren op de arbeidsmarkt. De arbeidsvoorzieningsorganisatie moet echter vermijden datgene te subsidiëren dat zonder haar bemoeienis ook zou zijn gebeurd. Een systematische evaluatie van de kwaliteit van de geleverde prestaties is daarom noodzakelijk.

Begin dit jaar is de nieuwe structuur van de arbeidsvoorziening in werking getreden. Werkgevers en werknemers vormen nu samen met de overheid het bestuur van de arbeidsvoorziening, die tot voor kort zuiver een overheidsorganisatie was.

Er zijn binnen de arbeidsvoorziening al langer veranderingen aan de gang. In de eerste plaats is er in de afgelopen periode een sterke tendens naar decentralisatie binnen dit apparaat opgetreden, waarbij gestreefd wordt naar een bedrijfsmatiger aanpak. Dit komt onder meer naar voren uit het gebezigde taalgebruik. Men spreekt bij voorbeeld over 'marktaandeelen', 'het verkopen van werklozen', 'noodzakelijke verandering in de bedrijfscultuur' en 'after sales'. In samenhang hiermee is men zich aan het bezinnen op de doelstellingen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Waarvoor bestaat men eigenlijk? Is men er primair voor de probleemgroepen op de arbeidsmarkt zoals langdurig werklozen, etnische minderheden, en dergelijke, of moet men in de eerste plaats zorgen voor een doelmatig werkende arbeidsmarkt?

Ten slotte heeft de openbare arbeidsvoorziening in de nieuwe constellatie geen monopolie meer op bemiddelingsactiviteiten, een van haar hoofdtaken. Dit betekent dat er meer ruimte komt voor particuliere, al dan niet op commerciële basis opererende, organisaties. In de praktijk vond in feite reeds bemiddeling door andere organisaties (zoals scholingsinstellingen en bepaalde gemeentelijke instanties) plaats, al mocht dit officieel niet zo worden genoemd.

Bovengenoemde ontwikkelingen maken het interessant stil te staan bij de vraag wat het bestaansrecht van een openbare arbeidsvoorziening is en waarom de betrokken activiteiten niet via de markt kunnen worden aangeboden. De conclusie zal zijn dat er goede argumenten zijn voor het instandhouden van een openbare arbeidsvoorziening, maar dat men moet vermijden dat men datgene bevordert, dat zonder bemoeienis van de arbeidsvoorziening toch wel zou zijn gebeurd, en dat neveneffecten als verdringing de beoogde effecten van de arbeidsvoorziening kunnen ondergraven.

## Wat doet de openbare arbeidsvoorziening?

De hoofddoelstellingen van de arbeidsvoorziening zijn:

- verbetering van de positie van minder kansrijke groepen op de arbeidsmarkt (doelgroepenbeleid);
- verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt (regulier beleid);
- vermindering van een algemeen aanbodoverschot of een algemeen vraagoverschot op de arbeidsmarkt (conjunctureel beleid).

Duidelijk is dat tussen deze doelstellingen spanningen kunnen bestaan. Een te sterk accent op het doelgroepenbeleid heeft tot gevolg dat de arbeidsvoorziening door het bedrijfsleven vereenzelvigd wordt met het 'slechte' aanbod, waardoor de reguliere taak bemoeilijkt wordt. Dit heeft enige jaren geleden geleid tot overschakeling op de zogenoemde marktconforme benadering, waarin de vraagzijde van de arbeidsmarkt centraal kwam te staan. Dat het moeilijk is een evenwicht te vinden tussen beide benaderingen blijkt uit het feit dat het doelgroepenbeleid binnen de arbeidsvoorziening daardoor steeds meer onder druk kwam te staan. De uitvoering van dit beleid werd voor een deel overgeheveld naar andere organisaties (gemeenten, samenwerkingsverbanden tussen arbeidsbureaus en sociale diensten, scholingsinstanties e.d.). Het nadeel hiervan is dat het doelgroepenbeleid een grote mate van versnippering kent<sup>1</sup>.

\* De auteur is hoofd van de afdeling Arbeidsmarktonderzoek van het Nederlands Economisch Instituut. Dit artikel is mede gebaseerd op: J. de Koning, *Evaluatie en arbeidsvoorziening: de state of the art*, Rotterdam, oktober 1990. 1. Dit is voor de grote steden heel duidelijk signaleerd in: W.J. Dercksen, E.W. van Luijk en P. den Hoed, *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*, WRR, Den Haag, 1990

De tweede en de derde doelstelling overlappen elkaar gedeeltelijk. Verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt leidt immers bij gegeven vraag en aanbod van arbeid ook tot vermindering van de werkloosheid en de openstaande vraag. In een situatie met een omvangrijk vraag- of aanbodoverschot biedt dit echter weinig soelaas. Enkele jaren geleden stond tegenover een werkloosheid van meer dan vijfhonderdduizend personen slechts een verwaarloosbaar aantal vacatures. Een beter functioneren van de arbeidsmarkt heeft dan slechts een marginaal effect op de werkloosheid. De arbeidsvoorziening heeft in een dergelijke situatie een opvangtaak: door het creëren van tijdelijke arbeidsplaatsen zorgen dat mensen hun vaardigheden niet verliezen.

Van de arbeidsvoorziening worden echter ook maatregelen verlangd als er zich knelpunten aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt voordoen. Een structureel vraagoverschot, zoals zich thans op sommige deelmarkten begint af te tekenen, kan bestreden worden met maatregelen die arbeid aantrekkelijker maken of meer arbeid uitlokken (voorzieningen voor gehandicapten, kinderopvang, verbetering van de kwaliteit van arbeidsplaatsen, en dergelijke). De volgende activiteiten staan de arbeidsvoorziening ter beschikking om genoemde doelstellingen te verwezenlijken:

- reguliere bemiddeling;
- voorlichting;
- scholing;
- loon(kosten)subsidies;
- werkverruimende maatregelen.

Reguliere bemiddelings- en voorlichtingsactiviteiten zijn primair gericht op verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod. Ook scholingsmaatregelen dienen dit doel, maar deze kunnen ook een functie hebben bij de verbetering van de positie van personen met weinig kansen op de arbeidsmarkt. Met loonsubsidies wordt kansregalisatie nagestreefd, maar soms ook een vergroting van de algemene werkgelegenheid.

Om te zien aan welk soort activiteiten in de praktijk prioriteit wordt gegeven en in hoeverre zich daarin verschuivingen voordoen is gekeken naar de omvang en structuur van de uitgaven aan de Arbeidsvoorziening in de periode 1986-1990. De tabel geeft een overzicht van de totale uitgaven aan de arbeidsvoorziening en de verdeling van de uitgaven naar soort.

Hieruit blijkt dat de uitgaven sterk gegroeid zijn (gemiddeld 7,5 procent per jaar). In de verdeling zijn echter geen spectaculaire veranderingen te bemerken. De kosten van het arbeidsvoorzieningsapparaat nemen iets minder dan 30 procent voor hun rekening. Wat betreft de maatregelen ligt het accent sterk op scholingsmaatregelen, die ongeveer de helft van de uitgaven uitmaken. Tussen 1986 en 1989 is het aandeel van de scholingsmaatregelen enigszins gestegen, maar daar staat tegenover dat de categorie 'overig', die ook voor een deel uit scholingssubsidies bestaat, is afgenomen. Loonkostensubsidies en werkverruimende maatregelen maken te zamen slechts ongeveer 10 procent van de uitgaven uit.

Er is geen informatie bekend over de tijdsbesteding van de ARBVO-medewerkers, zodat de personele

	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Totaal (mln. gld.)</b>	1.184	1.186	1.288	1.433	1.589
<b>Naar uitgavensoort (%)</b>					
<b>Kosten apparaat</b>	27	27	28	28	28
<b>Loonkostensubsidies</b>	5	7	7	7	6
<b>Werkverruiming</b>	4	3	2	2	5
<b>Scholing</b>	44	48	51	53	50
<b>Overig<sup>a</sup></b>	21	15	13	11	11
<b>Totaal</b>	100	100	100	100	100

a. Regionale projecten, Probleem Cumulatie Gebieden-beleid, e.d.  
Bron: *Rapportage arbeidsmarkt 1990*, de rijksbegroting; voor 1990 deels op basis van schattingen van het NEL.

kosten niet kunnen worden toegerekend aan de verschillende typen maatregelen. Dit geldt ook voor de uitgaven aan andere produktiemiddelen dan arbeid. Daardoor is ook onbekend welk deel van de uitgaven is bestemd voor 'reguliere' bemiddeling en voorlichting.

Het is moeilijk te zeggen welk deel van de uitgaven is bestemd voor doelgroepen, dat wil zeggen werklozen die als bijzonder kansloos gelden, zoals langdurig werklozen en allochtonen. De loonkostensubsidies en de werkverruimende maatregelen zijn in principe geheel bestemd voor doelgroepen. Van de middelen voor scholing werd in 1986 ongeveer 10 procent besteed aan doelgroepen; in 1989 was dit ongeveer 20 procent. Hierbij moet echter worden gewezen op de categorie 'overig', waarvan het aandeel is gedaald: van deze middelen is een onbekend deel bestemd voor doelgroepen.

Ten slotte moet worden aangetekend dat een deel van het doelgroepenbeleid via andere kanalen dan de arbeidsvoorziening wordt aanbesteed. Te denken valt aan onder andere het Jeugdwerkgarantieplan en de banenpools. Deze middelen zijn niet in tabel 1 opgenomen.

### Wat is het bestaansrecht?

De argumenten om in te grijpen in het arbeidsproces met bovengenoemde instrumenten zijn gelegen in imperfecties in het functioneren van de arbeidsmarkt. Het betreft hier de volgende factoren.

#### Onvolledige informatie

De arbeidsmarkt kent een grote mate van dynamiek. Er is voortdurend sprake van nieuw aanbod dat tot de arbeidsmarkt toetreedt en van werknemers die van baan (willen) veranderen. Banen verdwijnen, nieuwe banen ontstaan en bestaande banen komen vrij door verloop. Dit maakt de situatie op de arbeidsmarkt onoverzichtelijk. Dit wordt bovendien versterkt door de heterogeniteit van banen en aanbieders. Informatie over openstaande vacatures en werkzoekenden is niet kosteloos beschikbaar. Vragers kunnen natuurlijk snel iemand aantrekken door een relatief hoge loonvoet aan te bieden en aanbieders kunnen snel een baan vinden door genoeg te nemen met juist een relatief lage loonvoet, maar dit zijn meestal niet de meest optimale zoekstrategieën. Vaak zal het lonend zijn enige tijd te zoeken door advertenties te zetten, bij bedrijven langs te gaan, en dergelijke. Men zal hiermee niet doorgaan totdat volledige informatie is verkregen, maar steeds de marginale kosten en opbrengsten

**Tabel 1. Uitgaven voor de arbeidsvoorziening**

van verder zoeken afwegen<sup>2</sup>. De gemaakte keuzes zullen dus suboptimaal zijn in vergelijking met de situatie waarin volledige informatie zou bestaan. Is deze situatie te verbeteren? Dit is inderdaad het geval, aangezien er een grote mate van overlapping is in de soort informatie waaraan individuele werkgevers en werklozen behoefte hebben. Iedere werkloze op een bepaald segment van de arbeidsmarkt zal in principe geïnteresseerd zijn in alle vacatures binnen dit segment, en omgekeerd zullen alle zoekende werkgevers inzicht willen hebben in dezelfde groep werkzoekenden. Het is daarom efficiënt dat één instantie de informatie voor iedereen verzamelt. Daarmee kan de totale zoektijd aanmerkelijk worden bekort. Men zou zich kunnen voorstellen dat niet de overheid deze taak vervult, maar dat particuliere bedrijven informatie verzamelen en verkopen. Dit is echter niet zo gemakkelijk te realiseren. Op het moment dat de informatie aan één persoon beschikbaar wordt gesteld is deze immers openbaar en in principe ook voor anderen toegankelijk. Verder is het opzetten en bijhouden van een databank, en het verkopen van informatie daaruit, waarschijnlijk een activiteit met een dalende kostencurve, waardoor toch al een tendens naar monopolisering zou ontstaan.

Ook bij bemiddelingsactiviteiten is het meestal bijzonder moeilijk een prijs in rekening te brengen. Stel, men zou een prijs in rekening brengen als een bemiddelingspoging geslaagd is. Wie moet dan de kosten dragen: de werkgever of de werkzoekende? En is het eigenlijk wel zo gemakkelijk vast te stellen dat werkgever en werknemer tot overeenstemming zijn gekomen dank zij de bemiddelende instantie? Een alternatief zou zijn dat bedrijven en werklozen inschrijfgeld zouden betalen. Dan ontstaat het probleem dat bedrijven onderling en werkzoekenden onderling in feite concurrenten in het zoekproces zijn. Hoe zou de bemiddelende instantie kunnen garanderen dat zij voor iedereen de kansen vergroot?

Alleen in bijzondere situaties is toerekening van de baten aan een individueel bedrijf of een individuele werkzoekende mogelijk. Men kan denken aan situaties waarin een bedrijf werknemers wil laten afvloeien, maar door wetgeving of vakbonden gedwongen is ander werk voor deze werknemers te vinden. In zo'n geval zal men bereid zijn een bemiddelende instantie hiervoor te betalen. Ook uitzendarbeid kan als een bijzondere vorm van arbeidsbemiddeling worden gezien.

Hieruit concluderen we dat er een taak voor een openbare arbeidsvoorziening is waar het gaat om informatieverstrekking en bemiddeling.

### *Onderinvestering in scholing*

Het is aannemelijk dat er een natuurlijke tendens tot onderinvestering in scholing bestaat. De oorzaken hiervan zijn gelegen in imperfecties van de kapitaalmarkt en het 'free rider'-probleem. Om dit duidelijk te maken is het door Becker gemaakte onderscheid tussen algemene en bedrijfsspecifieke scholing van belang<sup>3</sup>. Bij algemene scholing ligt het voor de hand dat de aanbieder van arbeid zelf de scholing betaalt. Stel immers dat het bedrijf dit zou doen. Omdat de scholing algemeen is, is deze ook bruikbaar voor andere bedrijven. Deze zouden dan een geschoolde

werknemer kunnen wegcopen en zo het eerste bedrijf voor de scholingskosten laten opdraaien. Het is dus aannemelijk dat bedrijven niet in de eerste plaats bereid zijn algemene scholing zelf te financieren.

Kunnen aanbieders dan niet zelf in hun algemene scholing investeren? In een aantal gevallen is dit zeker mogelijk, maar lang niet altijd. Het knelpunt is gelegen in de financiering. Opleidingen zijn duur en aanbieders zullen meestal niet over de benodigde middelen beschikken. Dit geldt vooral voor werklozen. Zij zouden dan het geld moeten lenen. In principe hoeft dit geen probleem te zijn, als de scholing rendement oplevert, maar in de praktijk zullen de risico's zowel door de werklozen als door financiële instellingen in veel gevallen te groot worden geacht. Bij bedrijfsspecifieke scholing ligt het voor de hand dat het bedrijf zorgdraagt voor de financiering. Ook hier kunnen zich echter financieringsproblemen voordoen, vooral bij kleinere bedrijven. Wat scholing betreft ligt er dus een taak voor de openbare arbeidsvoorziening in de sfeer van organisatie en/of financiering.

### *Productiviteit in relatie tot minimumloon*

Bij een deel van de aanbieders doet zich het probleem voor dat hun productiviteit niet toereikend is om een loonpeil te bereiken, dat als sociaal minimum wordt gezien. De relatief lage productiviteit kan het gevolg zijn van de hierboven vermelde knelpunten, die tot onderinvestering leiden. Scholing is, indien haalbaar, vermoedelijk de beste remedie. Gaat het om een tijdelijke lage productiviteit, bij voorbeeld door ontwenning van arbeid als gevolg van langdurige werkloosheid, dan kan men aan tijdelijke loonkostensubsidies of werkervaringsplaatsen denken. Bij een blijvend lage productiviteit is echter permanente subsidiëring nodig.

### *Vooroordelen en discriminatie*

Soms denkt een werkgever dat een werkzoekende een te lage productiviteit heeft. Bij voorbeeld langdurig werklozen hebben te lijden van dit vooroordeel. Zijn werkgevers, bij voorbeeld door een subsidie, er eenmaal toe gebracht een langdurig werkloze aan te trekken, dan zijn zij achteraf meestal tevreden<sup>4</sup>. Gaat het om vooroordelen ten aanzien van productiviteit, dan kunnen tijdelijke subsidies en werkervaringsplaatsen helpen. Ook scholing kan een rol spelen als 'signalling'.

De problematiek van de minderheden is slechts voor een deel het gevolg van vooroordelen die alleen betrekking hebben op de door de werkgever verwachte productiviteit. Hier gaat het ook om een dieper liggende vorm van discriminatie, die daarom met verdergaande maatregelen moet worden bestreden.

2. Voor een bespreking van zoektheorie zie: D.T. Mortensen, Job search and labour market analysis, in: O. Ashenfelter en R. Layard, *Handbook of labor economics*, hoofdstuk 15, Amsterdam, 1986.

3. G.S. Becker, *Human capital*, New York, 1965.

4. Dit is bij voorbeeld gebleken in het evaluatie-onderzoek naar de Wet Vermeend-Moor. Zie J.H. Gravesteyn-Ligthelm, J. de Koning en C.Th. Zandvliet, *Evaluatie van de Wet Vermeend-Moor: Hoofdrapport 1987*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, april 1988.

### *Het zelfversterkende effect van werkloosheid*

In het voorgaande is gewezen op werkloosheid door informatietekorten. Dit is uiteraard niet de enige vorm van werkloosheid. In de eerste plaats is er werkloosheid, die het gevolg is van factoren die buiten de arbeidsmarkt gesitueerd zijn. Daarnaast blijkt uit nieuwe inzichten in het functioneren van de arbeidsmarkt dat werkloosheid een verschijnsel is dat inherent is aan een markteconomie. Om verschillende redenen (efficiency-wage, insider-outsider, collectieve onderhandelingen) ligt het loonpeil boven het niveau dat evenwicht brengt. Er zijn dan twee redenen om in te grijpen:

- werkloosheid blijkt altijd bepaalde groepen meer te treffen dan andere;
- werkloosheid kan een zelfversterkend effect hebben. Langdurig werklozen verliezen hun vaardigheden, worden gestigmatiseerd en raken gedemotiveerd.

Het creëren van tijdelijke banen lijkt in dit verband het meest voor de hand te liggen. Loonkostensubsidies en scholingsmaatregelen kunnen een rol spelen door de herverdelende effecten die van deze maatregelen kunnen uitgaan.

### *Tekortschietend aanbod*

Op steeds meer segmenten van de arbeidsmarkt ontstaat een situatie, waarbij er zich over een langere periode tekorten voordoen. De oorzaken zijn gelegen in een tekort aan geschoold aanbod en vermindere instroom van jongeren in het leerlingwezen als gevolg van de demografische ontwikkeling.

Scholing van werklozen biedt slechts een deel van de oplossing. Er moet een langdurig scholingstraject doorlopen worden; op korte termijn helpt dit onvoldoende. Bovendien is scholing niet voor iedereen haalbaar. Men zou kunnen stellen dat het loonmechanisme extra aanbod zou moeten uitlokken, maar hier doet zich onder andere het knelpunt voor van onvoldoende mogelijkheden voor kinderopvang, waardoor de arbeidsparticipatie van vrouwen wordt bemoeilijkt. De openbare arbeidsvoorziening kan een rol vervullen bij het oplossen van dergelijke knelpunten.

Uit het voorgaande blijkt dat er inderdaad argumenten zijn voor overheidsingrijpen in het arbeidsmarktproces (bestrijding langdurige werkloosheid, positie doelgroepen, reguliere bemiddeling en scholing). Het is echter geenszins zeker dat het in alle gevallen ook het beste is dat de overheid, of een door de overheid gefinancierde organisatie, een en ander zelf uitvoert. Men kan ook denken aan een opzet, waarbij aan particuliere organisaties financiële en andersoortige ondersteuning wordt verleend. Zelfs in de meest optimale vorm kan men er echter niet zeker van zijn dat het ingrijpen per saldo gunstige effecten oplevert, ook al zijn de argumenten voor dit ingrijpen nog zo terecht. Dit komt door de neveneffecten die het overheidsingrijpen vrijwel altijd blijkt op te roepen<sup>5</sup>. Daarover in het onderstaande meer.

### **Bruto- versus netto-effectiviteit**

Voor de arbeidsvoorziening is het van groot belang onderscheid te maken tussen bruto- en netto-effecti-

viteit. Over bruto-effectiviteit kan worden gesproken als een bemiddelingspoging slaagt, als iemand via een speciale maatregel wordt geplaatst, als een cursist slaagt en een baan vindt, en dergelijke. Een deel van deze resultaten is echter slechts van betrekkelijke betekenis. Een deel van de mensen die een baan vinden, had zonder inbreng van de arbeidsvoorziening waarschijnlijk toch wel een baan gevonden. Ook scholing blijkt lang niet altijd tot verbetering van kansen te leiden. Het netto-effect, datgene dat zonder optreden van de arbeidsvoorzieningsorganisatie niet was gerealiseerd, is duidelijk kleiner dan het bruto-effect. Voor het verschil tussen bruto- en netto-effectiviteit kunnen de volgende oorzaken worden genoemd.

### *'Deadweight'*

In het algemeen blijkt het bijzonder moeilijk te zijn in individuele gevallen te bepalen of een werkloze of een bedrijf werkelijk hulp nodig heeft. Bij voorbeeld de Kaderregeling Scholing biedt de mogelijkheid bedrijven subsidie te verlenen voor scholing van werknemers die met ontslag worden bedreigd. Het is voor het arbeidsbureau echter buitengewoon moeilijk te bepalen wanneer er sprake is van ontslagdreiging. In de praktijk blijken vooral grote industriële bedrijven subsidie via deze regeling te ontvangen. Uit onderzoek blijkt dat in de meeste gevallen geen sprake is van ontslagsdreiging en dat voor zover de scholing van belang is voor het bedrijf deze zonder subsidie ook wel doorgang zou vinden<sup>6</sup>. 'Deadweight' treedt ook op bij de reguliere bemiddeling; een deel van de werkzoekenden zou zonder interventie van de arbeidsvoorziening ook een baan hebben gevonden en een deel van de vacatures zou anders ook zijn vervuld. Indien het streven van de arbeidsvoorziening gericht zou zijn op vergroting van het aandeel in de 'vacaturemarkt' zonder meer, dan zou de 'deadweight' wel eens sterk kunnen toenemen en de netto-effectiviteit kunnen dalen. De 'deadweight' is juist het kleinst waar het gaat om doelgroepen<sup>7</sup>. Dit betreft immers werkzoekenden die zonder hulp weinig of geen kans op werk zouden maken. De netto-effectiviteit van het doelgroepenbeleid is daarom relatief hoog, ook al zijn de bruto-plaatsingscijfers vrij laag. Men is echter gewend te kijken naar bruto-effecten en daarom wordt het doelgroepenbeleid vaak, ten onrechte, als ineffectief gezien.

### *Neveneffecten*

Indien iemand dank zij de activiteiten van de arbeidsvoorziening een baan vindt, kan het zijn dat iemand anders daardoor geen baan vindt. Dergelijke verdringingseffecten verminderen uiteraard de netto-effectiviteit van de arbeidsvoorziening. Het maakt

5. Zie E.S. Phelps, *Political economy: an introductory text*, 1985, die dit tot een centraal thema in zijn boek maakt.

6. J. de Koning en P.J. van Nes, *Landelijke evaluatie kaderregeling scholing*, Arbeidsvoorziening, OAV-rapport 90-05, december 1989.

7. Dit kwam heel duidelijk naar voren uit een controle-groepanalyse met betrekking tot het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopvoeding. Zie J. de Koning en P.J. van Nes, *Evaluatie van het CBB: bereik en plaatsings-effecten*, januari 1990.

overigens wel uit wie wordt verdrongen. Plaatst men een langdurig werkloze en moet iemand die nog maar pas werkloos is daardoor iets langer zoeken, dan zal dit vanuit de doelstellingen van het beleid toch als positief worden beschouwd. Verdringing kan ook optreden als onder invloed van een loonkostensubsidie bepaalde bedrijven bevoordeeld worden en hun marktpositie kunnen verbeteren ten opzichte van andere bedrijven, die daardoor hun werkgelegenheid moeten inkrimpen. Daarnaast kunnen neveneffecten op meso- en macro-niveau worden genoemd, bij voorbeeld op het functioneren van de arbeidsmarkt, de verhouding kapitaal-arbeid en de sociale zekerheid. Deze neveneffecten zijn echter niet noodzakelijk ongunstig voor de werkgelegenheid.

Hoe keek en kijkt men binnen de arbeidsvoorziening aan tegen het vraagstuk van de effectiviteit? Hoe ziet men de eigen 'productie'? Vastgesteld moet worden dat tot voor enkele jaren het bestaan van een arbeidsvoorziening min of meer vanzelfsprekend werd geacht. Er bestond daarom geen behoefte aan resultaatmeting. De decentralisatie heeft onmiskenbaar geleid tot meer nadruk op output. Vandaar ook de gerichtheid op 'vergroting van het aandeel op de vacaturemarkt'. Men zou kunnen stellen dat waar vroeger de besteding van de middelen centraal stond, men zich nu primair richt op bruto-effecten. Het uitgangspunt moet echter niet zijn dat de arbeidsvoorziening zoveel mogelijk doet, maar dat zij zoveel mogelijk doet wat zonder haar niet zou gebeuren: kwaliteit in plaats van kwantiteit. Dit betekent dat de openbare arbeidsvoorziening vooral bestaansrecht heeft waar het gaat om plaatsing van doelgroepen en om vervulling van probleemvacatures. Ook de scholingsactiviteiten zouden meer moeten worden gericht op die gevallen, waarin te verwachten is dat zonder subsidie knelpunten zouden ontstaan. Het kan natuurlijk zijn dat een behoorlijk netto-effect alleen te behalen valt bij een tamelijk groot 'marktaandeel', maar men moet daar niet a priori vanuit gaan.

Het is niet voldoende dat de arbeidsvoorziening positieve netto-effecten teweeg brengt. Het is immers ook van belang dat de effecten opwegen tegen de gemaakte kosten, waartoe uitdrukkelijk ook de kosten van het arbeidsvoorzienings-apparaat moeten worden gerekend. Het kan immers zo zijn dat een maatregel weliswaar de gewenste netto-effecten oplevert, maar tegen zodanige kosten dat de ingezette middelen toch beter op een andere manier kunnen worden gebruikt. Behalve meting van netto-effecten, zal dus ook een bepaling van de kosten moeten plaatsvinden.

### **Evaluatie noodzakelijk**

Overheidsorganisaties als de Arbeidsvoorziening zijn in het verleden teveel als vanzelfsprekend gezien. Hoewel er goede argumenten zijn voor het bestaan van een openbare arbeidsvoorziening staat niet bij voorbaat vast dat de activiteiten van een dergelijke organisatie daadwerkelijk een positief netto-resultaat opleveren.

Het is niet onwaarschijnlijk dat de effectiviteit van de arbeidsvoorziening mede wordt bepaald door haar organisatievorm. De doorgevoerde decentrali-

satie is in dit verband zeker als een positief punt te beschouwen. Van belang is echter wel dat de doelstellingen van de arbeidsvoorziening nader worden geëxpliciteerd en dat het decentrale niveau (de Regionale Besturen van de Arbeidsvoorziening en de arbeidsbureaus) de beschikking krijgt over meetpunten om de eigen productie te kunnen vaststellen. Uitgangspunt zou daarbij de netto-effectiviteit van de activiteiten moeten zijn. Uitbesteding van activiteiten aan particuliere organisaties zou daarbij steeds in overweging moeten worden genomen. De tripartisering kan eveneens een positieve rol spelen, omdat deze kan leiden tot stabilisering van de doelstellingen, tot een grotere toewijding van de sociale partners en een bedrijfsmatiger aanpak. Een sterkere gerichtheid op netto-effectiviteit zal hierdoor echter niet automatisch optreden. De overheid kan hierbij een belangrijke inbreng hebben door te stimuleren dat juist werkzoekenden die moeite hebben om een baan te vinden en bedrijven die knelpunten ondervinden bij de vervulling van vacatures van de activiteiten van de arbeidsvoorziening profiteren. Verder is het van groot belang dat de netto-effecten en de kosten van de activiteiten van de arbeidsvoorziening zichtbaar worden gemaakt. Systematisch evalueren is daarom noodzakelijk.

### **Jaap de Koning**