



Markt en overheid

Auteur(s):

Koning, J. de
Directeur van de divisie Arbeidsmarkt en Onderwijs, NEI.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4201, pagina D14, 29 april 1999

Rubriek:

Dossier Zoeken is vinden

Trefwoord(en):

In de jaren negentig hebben de meeste Europese landen het staatsmonopolie op arbeidsbemiddeling afgeschaft. Particuliere organisaties hebben op deze markt meer mogelijkheden gekregen. Wat zijn de effecten van deze deregulering en demonopolisering en welke rol blijft er over voor de overheid?

Waarom zijn werkzoekenden en bedrijven geneigd bedrijven in te schakelen voor bemiddelingsdiensten? De ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt vormt een belangrijke reden voor het inschakelen van deze diensten. Daardoor is er behoefte aan intermediaire organisaties, die veel beter dan individuele werkzoekenden en werkgevers in staat zijn om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen. In dit artikel wordt deze markt voor bemiddelingsdiensten behandeld. Er wordt onderzocht welke bijdrage arbeidsbemiddeling levert aan het functioneren van de arbeidsmarkt, welke ontwikkelingen in arbeidsbemiddeling hebben plaatsgevonden en welke rol de overheid hierbij speelt. Arbeidsbemiddeling wordt hierin gezien als het geheel van activiteiten van publieke en particuliere organisaties om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen en bij elkaar te brengen.

Hoe groot is de bemiddelingsmarkt en hoe worden vacatures vervuld?

Het aantal vacatures dat in een jaar tijd ontstaat is een indicator van de omvang van de bemiddelingsmarkt. Dit aantal fluctueert uiteraard met de arbeidsmarktsituatie. Volgens CBS-cijfers ontstonden er in 1997, een jaar met een forse werkgelegenheidsgroei, ruim 650.000 vacatures, tegen nog geen 400.000 in 1993, toen de werkgelegenheidsgroei stagneerde.

De CBS-gegevens zijn slechts van beperkte waarde als indicator van de bemiddelingsmarkt, omdat zij gebaseerd zijn op het betrekkelijk vage begrip vacature. Als bedrijven een tijdelijke behoefte aan arbeid hebben en deze behoefte vervuld willen zien door uitzendarbeid of detachering, dan zien zij dit veelal niet als een vacature in de zin van de CBS-enquête. Alleen al het aantal uitzendbanen dat jaarlijks ontstaat is aanzienlijk groter dan het door het CBS gemeten aantal ontstane vacatures. Dus als we afgaan op de turnover, is uitzendarbeid verreweg de belangrijkste arbeidsvorm. Wegen we banen met de contractduur van de baan, dan verandert het beeld. Voor 1997 komen we dan uit op 250.000 'volledige' uitzendbanen, wat altijd nog aanzienlijk is in vergelijking met het cijfer van 650.000 ontstane vacatures van het CBS.

Toch spelen intermediairs bij de matching van vraag en aanbod op de 'gewone' arbeidsmarkt, in tegenstelling tot op de uitzendmarkt slechts een beperkte rol. Afgaande op Hoe werven bedrijven is dit in 1996 slechts bij ongeveer een kwart van de vacatures het geval. Andere kanalen zoals informele werving via personeelsleden en familie, via open sollicitaties of advertenties zijn veel belangrijker. Van de vacatures die wel via intermediaire organisaties worden vervuld neemt Arbeidsvoorziening in 1996 de helft voor haar rekening, uitzendorganisaties ongeveer veertig procent en andere commerciële intermediairs ca. tien procent (zie [tabel 1](#)). Hoewel harde conclusies niet mogelijk zijn, lijken de cijfers uit tabel 1 te wijzen op een stijging van het aandeel van commerciële intermediairs in de totale vacaturevervulling gedurende de laatste jaren, een stijging die niet ten koste van het marktaandeel van Arbeidsvoorziening, maar van de overige wervingskanalen gaat.

Tabel 1. Vervulde vacatures naar wervingskanaal, procentuele verdeling, 1988 - 1997.

	Arbeidsbureaus	Uitzendbureaus	Commerciële bemiddelingsbureaus	Overige wervingskanalen	Totaal
1988	12	7	81		100
1989	11	7	80		100
1990	9	7	84		100
1991	8	7	85		100
1992	10	7	83		100
1993	14	7	79		100
1994	16	6	78		100
1995	13	9	1	77	100
1996	13	9	3	75	100
1997	12			88	100

Uit [tabel 1](#) kan worden afgeleid dat het marktaandeel van Arbeidsvoorziening bij de vervulling van vacatures varieert met de arbeidsmarktsituatie. Is de arbeidsmarktsituatie gunstig zoals in 1990/1991 en nu, dan daalt dit marktaandeel. Is de arbeidsmarktsituatie minder gunstig zoals in 1994, toen de openstaande vraag bijzonder gering was, dan neemt het marktaandeel toe. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te geven. In de eerste plaats kan het zijn dat bij een hoogconjunctuur zoveel vacatures bij de arbeidsbureaus worden aangemeld dat de behandeling ervan in het gedrang komt. Ook is mogelijk dat de arbeidsbureaus in een dergelijke situatie in steeds mindere mate over geschikt aanbod beschikken. Beide factoren kunnen verklaren waarom in een krappe arbeidsmarkt de vervullingsquote van de arbeidsbureaus afneemt. Ten slotte noemen we als mogelijke verklaring dat in een krappe arbeidsmarkt de mobiliteit van werkenden toeneemt, waardoor hun aandeel in het totale aantal werkzoekenden stijgt. Omdat vooral werkloze werkzoekenden de arbeidsbureaus als zoekkanaal hanteren, zou dit kunnen verklaren waarom in een krappe arbeidsmarkt de betekenis van Arbeidskanaal als wervings- en zoekkanaal afneemt.

Verder kan uit Hoe werven bedrijven worden afgeleid dat het aandeel van Arbeidsvoorziening op sommige segmenten van de bemiddelingsmarkt hoger ligt dan de gemiddelde cijfers uit tabel 1 aangeven. Als we de vacatures bekijken die door werklozen zijn vervuld, dan ligt het marktaandeel van Arbeidsvoorziening hierin ruim veertig procent hoger dan in [tabel 1](#). Dit kan als een aanwijzing worden beschouwd dat de publieke arbeidsvoorziening een functie heeft bij de verbetering van de relatieve kansen van werklozen bij het vinden van een baan. Ook naar sector zijn er overigens grote verschillen in de marktaandelen van de verschillende wervingskanalen ¹.

Waarom grijpt de overheid in op deze markt?

Er zijn drie redenen waarom de overheid ingrijpt op de markt voor arbeidsbemiddeling. De eerste reden is dat zonder overheidsingrijpen de markt onvoldoende diensten op het gebied van arbeidsbemiddeling genereert, of anders gezegd dat er sprake is van marktfalen. De tweede reden is dat bij een vrije marktwerking de groepen met de zwakste arbeidsmarktpositie onvoldoende van de dienstverlening zullen profiteren. En ten slotte zijn sommige groepen alleen te helpen met vormen van dienstverlening die de markt niet kan bieden.

Marktfalen treedt allereerst op bij scholing. Er is in de markt een natuurlijke neiging tot onderinvestering in scholing, bijvoorbeeld door onzekerheid over de hoogte van de baten van de scholing en over wie ervan profiteert en wie opdraait voor de kosten. Hoewel dit probleem zich ook voordoet bij de scholing van werknemers en de overheid om die reden bepaalde vormen van scholing van werkenden subsidieert, is het vooral nijpend bij de scholing van werklozen. Deze beschikken meestal zelf niet over de vereiste middelen om zich te laten scholen, terwijl bedrijven vaak het risico niet aandurven.

Het is verder moeilijk voor te stellen hoe commerciële organisaties in onderlinge concurrentie integrale informatie over vacatures en werkzoekenden kunnen verzamelen en vervolgens aan werkzoekenden en bedrijven verkopen. En wat te denken van arbeidsmarktprognoses die werkzoekenden kunnen helpen bij de opleidings- en beroepskeuze? Het is weinig aannemelijk dat de markt een dergelijk product genereert.

Gesubsidieerde arbeid en plaatsingssubsidies zijn vormen van dienstverlening die per definitie niet door de markt gegenereerd worden. Maar voor groepen als gehandicapten en zeer langdurig werklozen is gesubsidieerde arbeid vaak de enige mogelijkheid om mensen aan het werk te krijgen. Plaatsingssubsidies kunnen de drempel voor werkgevers verlagen om groepen als minderheden en langdurig werklozen aan te nemen. Stelselmatig blijkt uit subsidiemaatregelen voor het aannemen van langdurig werklozen dat een groot deel van de betrokken werkgevers door de subsidie overgehaald is om een langdurig werkloze aan te nemen. De prestaties van de langdurig werkloze overtreffen meestal de verwachtingen en leiden tot bijstelling van de beeldvorming over langdurig werklozen.

Er zijn dus verschillende argumenten waarom de overheid moet ingrijpen in de bemiddelingsmarkt. Maar de overheidsbemoeienis moet natuurlijk niet zo ver gaan dat particuliere bemiddelingsactiviteiten worden ontmoedigd. En verder hoeft overheidsingrijpen niet te betekenen dat de overheid zelf allerlei taken op het gebied van arbeidsmarktinformatie, scholing en bemiddeling moet uitvoeren. Zij kan zich in principe beperken tot subsidiëring en aansturing, en de uitvoering aan particuliere organisaties overlaten. Dit is zelfs het geval bij plaatsingssubsidies en gesubsidieerde arbeid. In het verleden hebben verschillende maatregelen voor gesubsidieerde uitzendarbeid voor langdurig werklozen bestaan, waarbij particuliere uitzendbureaus waren betrokken ².

Institutionele ontwikkelingen in internationaal perspectief ³

Tot voor kort werd in de meeste Europese landen arbeidsbemiddeling als een exclusieve taak van de overheid gezien. Dit staatsmonopolie op arbeidsbemiddeling ging over het algemeen samen met vergaande regulering van andere diensten. Zo was bijvoorbeeld uitzendarbeid in veel landen aan stringente regels gebonden en kwam het tot voor kort nauwelijks voor. Er waren wel uitzonderingen. In het Verenigd Koninkrijk bestaat arbeidsbemiddeling op commerciële basis al heel lang. Nederland kende tot 1991 een officieel staatsmonopolie op arbeidsbemiddeling, maar tevens een vrij liberaal klimaat aangaande uitzendarbeid. Daardoor konden bedrijven op vrij grote schaal uitzendarbeid als wervingskanaal benutten.

In de jaren negentig hebben de meeste landen het staatsmonopolie op arbeidsbemiddeling afgeschaft. Verder is er in de meeste landen sindsdien sprake van deregulering van uitzendarbeid. Dit proces is nog steeds gaande. In Nederland zal de demonopolisering nu worden gevolgd door privatisering: een deel van Arbeidsvoorziening wordt een particuliere organisatie (het overige deel wordt samengevoegd met het Lisv).

Naast deregulering en privatisering zijn nog andere ontwikkelingen te noemen, zoals deconcentratie van het overheidsbeleid. Was het actief arbeidsmarktbeleid voorheen geconcentreerd bij één organisatie, Arbeidsvoorziening, nu zien we de neiging de verantwoordelijkheid over meer instanties te verdelen. In veel landen (bijvoorbeeld Duitsland, Nederland, Zweden) zien we met name de rol van de gemeenten belangrijker worden. Dit komt omdat de gemeenten meestal belast zijn met het verlenen van de bijstand. Door de toename van de werkloosheid is een groot deel van de werklozen in dit type regelingen terecht gekomen. Het gaat vaak om de moeilijkst

plaatsbare groepen, waar de publieke Arbeidsvoorziening naar de mening van de gemeenten te weinig wilde of kon doen.

Een andere ontwikkeling is decentralisatie van het overheidsbeleid en uitbesteding van (onderdelen van) de uitvoering aan particuliere organisaties. De toenemende rol van de markt komt ook tot uiting in een andere arbeidsorganisatie binnen de overheid, waarbij principes uit het bedrijfsleven worden overgenomen. Decentralisatie in combinatie met afrekening op basis van resultaten, en uitbesteding spelen daarbij een belangrijke rol. Arbeidsvoorziening wordt nu mede betaald op grond van prestaties. Gemeenten krijgen een premie van het Rijk als zij de Bijstanduitgaven terug brengen ⁴.

De rol van de Nederlandse overheid in de bemiddelingsmarkt is, zoals in de meeste andere EU-landen, teruggebracht. Particuliere organisaties hebben op deze markt meer mogelijkheden gekregen. De positie van de Openbare Arbeidsvoorziening is verzwakt. Binnen de (semi-)overheidssector hebben andere organisaties zoals de gemeenten en andere uitkeringsinstanties een belangrijkere rol op dit gebied gekregen. Waarin Nederland afwijkt van de andere landen is dat de uitkeringsinstanties een steeds belangrijkere rol krijgen in de aansturing van het arbeidsvoorzieningsbeleid en dat in samenhang hiermee de rol van de particuliere sector in de uitvoering van dit beleid snel stijgt.

Wat is het effect geweest van de deregulering van de bemiddelingsmarkt?

In de evaluatie van Arbeidsvoorziening in 1995 konden geen effecten van de deregulering en de demonopolisering op de werking van de arbeidsmarkt worden gemeten. Dit geldt zowel voor de doelmatigheid als voor de rechtvaardigheid van de werking ervan. Thans, enige jaren na deze evaluatie, lijkt de conclusie nog steeds op te gaan. Afgaande op het aantal ww- en bijstandsuitkeringen is de werkloosheid nog steeds omvangrijk en lijkt de matching van vacatures en werklozen niet verbeterd. Zoals blijkt uit [tabel 2](#) is de relatieve positie van groepen als minderheden en laag opgeleiden de laatste jaren eerder verslechterd. Het werkloosheidspercentage onder deze groepen is minder sterk gedaald dan gemiddeld (en in een enkel geval zelfs gestegen). Deze cijfers zijn gebaseerd op de geregistreerde werkloosheid en geven waarschijnlijk nog een geflatteerd beeld: de betrokken groepen hebben waarschijnlijk een nog groter aandeel in de groep uitkeringsgerechtigden, waarvan een aanzienlijk deel niet in de geregistreerde werkloosheid is opgenomen. Hooguit heeft de deregulering op het gebied van uitzendarbeid de flexibiliteit van de inzet van arbeid voor werkgevers vergroot, wat een positief effect kan hebben gehad op de bedrijfsprestaties en daarmee ook op de totale werkgelegenheid.

Tabel 2. Werkloosheidspercentages (geregistreerde werkloosheid), totaal en naar groepen met een verhoogd werkloosheidsrisico, 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Totaal	8	7	7	5
Basisniveau	19	17	18	16
Allochtoon	19	19	19	16
Vrouw	8	8	8	7
Alleenstaande ouder	21	21	24	23

In genoemde evaluatie is overigens vastgesteld dat de deregulering die is ingezet met de Arbeidsvoorzieningswet van 1991 niet is gebaseerd op een analyse van de prestaties van het systeem zoals dit toentertijd functioneerde. Wat men constateerde was dat de toename in de uitgaven van Arbeidsvoorziening in de jaren tachtig zich niet vertaalde in een daling van de toen zeer omvangrijke werkloosheid. Maar iedereen kan nagaan dat arbeidsvoorzieningsbeleid geen oplossing is voor een tekort aan banen. De verwijten aan Arbeidsvoorziening waren in elk geval ten dele gebaseerd op overdreven verwachtingen van de betekenis van dit type beleid bij de bestrijding van de werkloosheid. Omdat de deregulering en de demonopolisering Arbeidsvoorziening onder druk hebben gezet, kan hiervan een positief effect op de dienstverlening door deze organisatie zijn uitgegaan. Maar er zijn ook onbedoelde negatieve effecten. Om zich in de concurrentie met de particuliere bemiddelingssector te handhaven is Arbeidsvoorziening zich meer gaan richten op plaatsing van het 'betere' aanbod om beter aan te sluiten op de wensen van werkgevers. Hierdoor is ondanks optisch betere resultaten de 'deadweight' van het gevoerde beleid waarschijnlijk toegenomen en de werkelijke (of netto-) effectiviteit afgenomen. De laatste jaren is er weer meer aandacht voor de doelgroepen gekomen.

De ervaring met deregulering in andere landen zijn tot nu toe dat commerciële intermediairs nog steeds een zeer gering aandeel in de bemiddelingsmarkt hebben ⁵. Ten dele heeft dit te maken met het feit dat in sommige landen (zoals Duitsland) de wetgever aan uitzendbureaus nog steeds beperkingen oplegt, hoewel hierin wel beweging zit. Verder speelt in een land als Zweden, dat op dit punt een zeer liberale wetgeving kent, mogelijk de geringe bevolkingsdichtheid een rol. Behalve in de grote stedelijke agglomeraties zijn activiteiten op dit gebied er wellicht niet winstgevend.

Conclusies en slotopmerkingen

Intermediairs spelen een belangrijke rol bij de 'matching' van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, maar deze moet ook niet overdreven worden. Ongeveer een kwart van de vacatures wordt vervuld via een intermediair. Ongeveer de helft hiervan komt voor rekening van de publieke Arbeidsvoorziening, de rest grotendeels van uitzendbureaus. Daarbij is dan geen rekening gehouden met 'gewone' uitzendarbeid, dus uitzendarbeid waarbij het de werkgever primair gaat om acute, tijdelijke arbeidsbehoefte. Gerekend in turnover is het belang van uitzendarbeid heel groot, in termen van arbeidsvolume beperkt.

Daarmee moet ook de betekenis van intermediairs voor de werking van de arbeidsmarkt niet overdreven worden. Zij kunnen helpen om het beschikbare aanbod en de beschikbare vraag zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, maar niet om een groot algemeen tekort aan banen op te lossen. Tot op zekere hoogte gaat het dan om een zero-sum game: hulp aan de ene werkloze kan de kansen van een andere werkloze verminderen.

Dit verklaart waarschijnlijk waarom de deregulering en de demonopolisering van de bemiddelingsmarkt weinig effect lijken te hebben

gehad op de werking van de arbeidsmarkt. In het bijzonder lijkt er weinig effect te zijn geweest op de positie van de zwakste groepen. De relatieve positie van groepen als allochtonen en laag opgeleiden is in de betrokken periode verslechterd in plaats van verbeterd. De toegenomen mogelijkheden voor uitzendarbeid en andere vormen van dienstverlening op personeelsgebied hebben wel de flexibiliteit bij de inzet van arbeid voor werkgevers vergroot en kunnen daardoor een positief effect hebben gehad op de ontwikkeling van productie en werkgelegenheid in het algemeen.

De rol van de overheid op de bemiddelingsmarkt blijft van belang. Informatie over vacatures en werkzoekenden, scholing en dienstverlening aan de minst kansrijke groepen worden zonder steun van de overheid in onvoldoende mate aangeboden. Dit hoeft niet te betekenen dat de overheid deze activiteiten ook zelf moet uitvoeren. De tendens is om de uitvoering zoveel mogelijk uit te besteden aan particuliere organisaties. In de door het kabinet gepresenteerde plannen voor een nieuwe structuur van de arbeidsvoorziening wordt deze tendens doorgetrokken. Volgens deze plannen zal de dienstverlening aan de minder kansrijke groepen aangestuurd worden vanuit de sociale zekerheid, dat wil zeggen vanuit de sectoren voor zover het gaat om ww-gerechtigden en vanuit de gemeenten als het bijstandsgerechtigden betreft. Vermindering van de uitkeringsuitgaven zou de belangrijkste 'trigger' moeten worden om de herplaatsing van deze groepen te bevorderen. De praktijk zal natuurlijk moeten uitwijzen of dit werkt. Zolang het aantal mensen met een uitkering de openstaande vraag verre overtreft, valt te vrezen dat het beleid hoofdzakelijk tot herverdeling van kansen tussen groepen uitkeringsgerechtigden zal leiden. Het effect op de totale uitgaven aan uitkeringen is mogelijk beperkt. De prikkel om wat te doen voor de zwakkere groepen zal dan niet groot zijn, zeker vanuit de sectoren. Dit geldt te meer daar een groot deel van deze groepen na de ww in de bijstand zal komen. Blijkt dat de positie van de zwakkere groepen in het nieuwe systeem hierdoor onder druk komt te staan, dan zal de overheid waarschijnlijk toch weer haar verantwoordelijkheid nemen.

Zie ook:

J.H.F. Junggebur, [Reactie: De kracht van private partijen](#)

ESB-Dossier: Zoeken is vinden

Inleiding

A. Troost, [Arbeidsvoorziening en het wiel van verandering](#)

Trends

P. de Beer, [De arbeidsmarkt van de toekomst](#)

Theorie

J.J.M. Theeuwes, [Gezocht: luizebaan](#)

J.W.M. Mevissen, [Van arbeidsvoorziening tot arbeidsmarktintermediairs](#)

Bemiddelingsmarkt

J. de Koning, Markt en overheid

J.H.F. Junggebur, [De kracht van private partijen](#)

SUWI

W.J. Dercksen en H. van den Hende, [Werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand](#)

A.C. Glebbeek, [De onzichtbare sloot](#)

R. van der Veen, [Het trilemma van sociaal beleid](#)

A. van Bochove, [Publieke deel nieuwe structuur wordt geen blijvertje](#)

Bemiddeling

P. van Diepen, [De 'harde' kern': niet willers, niet kanners en kopschuwen](#)

E. Sol, [Bemiddelen van de kern is een harde noot om te kraken](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Ruimte voor bemiddeling](#)

1 Voor een uitvoerigere analyse van de gegevens uit Hoe zoeken werkzoekenden, zie: J. de Koning, *Deregulation in placement services: the case of the Netherlands*, NEI, 1997.

2 Voor een overzicht van deze maatregelen en een bespreking van de naar deze maatregelen uitgevoerde evaluatiestudies, zie: J. de Koning e.a., *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*. Deelonderzoek B: resultaten en kosten, VUGA, Den Haag, 1995.

3 Gebaseerd op J. de Koning, J. Denys en U. Walwei, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, NEI, HIVA en IAB, Uitg. Europese Commissie, 1999.

4 Op dit moment worden de mogelijkheden bestudeerd van een budgetteringssysteem voor de Bijstand waarbij de financiële prikkels voor gemeenten om de Bijstandsuitgaven te verminderen nog aanzienlijk worden vergroot.

5 De Koning, Denys en Walwei, 1999, op. cit.