

Bemiddeling werkzoekenden lonend

De uitkeringsbesparingen die de inzet van *casemanagers* van het CWI opleveren zijn bescheiden, maar compenseren de kosten die hiermee gemoeid zijn. CWI is dus kosteneffectief. De effectiviteit van CWI loopt vooral via activering aan de aanbodkant, niet alleen voor (kortdurend) werklozen, maar ook voorafgaand aan, en als voorwaarde tot het verstrekken van nieuwe uitkeringen.

Vijf jaar geleden is de toenmalige Arbeidsvoorziening omgebouwd tot het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Vanaf dat moment richtten de regionale kantoren zich niet langer op scholing en re-integratie van alle werkzoekenden; kernactiviteit werd de *intake* en bemiddeling van kortdurend werklozen. Re-integratietrajecten, met daarin mogelijk scholing, werden overgeheveld naar UWV en gemeenten, die deze tot op de dag van vandaag voor het leeuwendeel aanbesteden op de private re-integratiemarkt. Momenteel ondergaat het CWI haar eerste echte vuurdoop: vol spanning ziet zij toe of de kabinetsformatie zal leiden tot overheveling van taken naar gemeenten of zelfs uitzendbedrijven. Zo stelt CDA in haar partijprogramma namelijk voor bemiddelingstaken van CWI naar gemeenten over te hevelen. De *Evaluatie van de Wet SUWI* (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) van augustus dit jaar is echter veel terughoudender (PwC, 2006). Dit rapport meldt namelijk dat er “nu een uitvoeringstructuur staat die kennelijk in staat is de (nieuwe) wet- en regelgeving te absorberen en uit te voeren”.

Wie de huidige taken van CWI ook gaat uitvoeren, de leidende vraag is wat het effect hiervan is op het beroep op WW en bijstandsuitkeringen. De Evaluatie SUWI laat de koppeling van activiteiten naar (beperking van) de grote geldstroom echter zo goed als onbesproken. In plaats daarvan richt het zich op meer procesmatige doelstellingen, zoals de tijdige verstrekking van uitkeringen en klantwaardering. Overigens is ook voor deze doelstellingen onbekend in hoeverre verbeteringen in prestaties te danken zijn aan CWI. Dit artikel tracht nu in deze lacunes te voorzien, namelijk door wél de effectiviteit van CWI te schatten. Vertrekpunt daarbij is de constatering dat CWI-kantoren verschillen in het aantal medewerkers per cliënt. De vraag is nu of een ruimere personeelsbezetting voor de betreffende kantoren resulteert in betere instroompreventie (poortwachtersrol), hogere uitstroombcijfers, meer tijdige verstrekking van uitkeringen en meer geworven en vervulde vacatures van regionale kantoren. Deze informatie kan vervol-

gens benut worden om de baten van extra personeel te vergelijken met de bijbehorende kosten, en aldus de kosteneffectiviteit van CWI te bepalen: verdienen CWI-medewerkers zichzelf terug door uitkeringsbesparingen, of niet? Voor alle duidelijkheid: hiermee kunnen we dus niet de vraag beantwoorden of andere partijen – gemeenten dan wel uitzendbureaus – kosteneffectiever zouden werken.

CWI prestatievariabelen

CWI hanteert een systeem van *benchmarking* voor haar regiokantoren. De hiertoe benodigde gegevens per kantoor zijn: cliëntkarakteristieken (leeftijdsoopbouw, opleidingsniveau en etniciteit), personeelsomvang (in fte's), vacaturegegevens en prestatie-indicatoren (zie tabel 1). Vijf van de tien mogelijke prestatie-indicatoren van CWI zijn informatief over de uitstroom van werkzoekenden, namelijk: het maandelijkse uitstroombpercentage van *alle* ingeschreven werkzoekenden zonder baan (gemiddeld 8,5 procent in 2004); idem, maar dan gestratificeerd naar zoekduur (korter of langer dan zes maanden); en de uitstroombpercentages van ingeschreven WW-ers en bijstandsontvangers (WWB), retrospectief gemeten over het laatste half jaar (beiden circa 53 procent). Twee prestatie-indicatoren richten zich op de poortwachtersrol van CWI. Alvorens voor een uitkering in aanmerking te komen dient een cliënt voldoende naar werk gezocht te hebben (*Werk boven Inkomen*). De zogenaamde ‘preventiequotes’ geven uitdrukking aan de mate waarin WW en WWB-aanvragen hierdoor niet in behandeling worden genomen (gemiddeld 17,3 procent voor de WW, tegenover 41,3 procent voor de WWB in 2004). CWI-kantoren worden tevens beoordeeld op het tijdig overdragen van cliëntdossiers aan UWV en gemeenten (tijdigheidsscores). Hier scoort CWI aanmerkelijk beter voor wat betreft WWB-aanvragen (95,4 procent) dan voor WW-aanvragen (83,4 procent). Tenslotte hecht CWI aan werving van vacatures in de regio, opdat deze aan cliënten kunnen worden aangeboden. Hiertoe meet het ‘marktbereik’ het aandeel van het (geschatte) totaal aantal ontstane vacatures in de regio dat geregistreerd wordt bij het betreffende CWI kantoor. Gemiddeld was het marktbereik in 2004 36 procent, met een grote variatie in scores tussen kantoren (van negen tot 95 procent). Voor de empirische analyse maken we gebruik van maandelijkse informatie voor 132 regionale CWI-kantoren in 2004; dit is het eerste en vooralsnog enige jaar waarvoor de informatie over het aantal werknemers per kantoor volledig beschikbaar is. Per

PIERRE KONING

Programmaleider semi-publieke diensten bij het Centraal Planbureau.

kantoor zijn er 3,1 tot 81,5 fte's, met 290 respectievelijk 4.740 bijbehorende cliënten. Gemiddeld waren er in 2004 acht medewerkers per 1.000 cliënten. Dit aantal varieert overigens substantieel tussen kantoren en over de tijd, ondanks dat CWI een gelijkmatige verdeling beoogt over de kantoren. Deze verschillen zijn deels toe te rekenen aan inschattingfouten over cliëntaantallen per kantoor. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen kantoren, die het gevolg zijn van aanpassingskosten: voor enige tijd kan een kantoor in een te ruim of te krap jasje steken, omdat aanpassingen tijd kosten. Gemiddeld duurt het dan ook circa een half jaar voordat overdan wel onderbemanning per kantoor is gehalveerd. Wat ook de oorsprong van de variatie in werknemers per cliënt is, bij schatting van het effect hiervan op met name de uitstroomcores van kantoren is het zaak te corrigeren voor de lokale arbeidsmarktsituatie. Goede (slechte) arbeidsmarktomstandigheden zullen namelijk het cliëntenaantal omlaag (omhoog) brengen, en daarmee (tijdelijk) in meer (minder) tijd per cliënt resulteren. Zonder passende controlevariabelen zou derhalve de effectiviteit overschat worden. We corrigeren daarom op verschillende wijzen voor de verhouding van het aantal vacatures en het aantal cliënten per kantoor.

Effectiviteit

Kijken we naar de schattingsresultaten in de tweede kolom van tabel 1, dan valt op dat CWI-medewerkers vooral effect sorteren bij de officiële doelgroep van CWI, namelijk kortdurend werklozen die relatief kansrijk zijn. Voor alle duidelijkheid: hierbij meten we de effectiviteit in termen van elasticiteiten (dat is het procentuele effect van één procent meer fte's op een prestatie-indicator). Aangezien de WWB doorgaans volgt na de WW-periode zijn WW-ers oververtegenwoordigd in de categorie van kortdurend werklozen. Hier zien we dan ook dat de uitstroom van kortdurend werklozen en WW-ers gebaat is bij relatief veel medewerkers per cliënt. Zo draagt een toename van het aantal CWI-werknemers per cliënt bij aan een 0,025 procent hogere uitstroomkans voor kortdurend werklozen, tegenover 0,004 procent voor langdurig werklozen. Voor de totale groep werkzoekenden ligt de elasticiteit zelfs iets hoger (0,041); dit suggereert dat activiteiten van CWI in de eerste zes maanden preventief werken, in die zin dat ze (instroom in) langdurige werkloosheid voorkomen.

Ook voor de andere indicatoren is het onderscheid tussen WW en WWB van belang: extra medewerkers zijn effectief in het verbeteren van de tijdigheid van WW-uitkeringen en dragen bij aan een strengere *intake* van nieuwe cliënten en daarmee het voorkomen van instroom van werklozen. Opmerkelijk is het grote effect van extra werknemers op het markt bereik – de elasticiteit ligt hierbij dicht bij één. Een hoger markt bereik hoeft echter niet altijd gepaard te gaan met een hoger aantal vacatures. Schatting van de effectiviteit van extra werknemers (per cliënt) op het

tabel 1

Gemiddelden prestatie-indicatoren van (129) CWI kantoren in 2004 (1584 observaties; * en ** geven significantie aan op 10% resp. 1%)

	Gemiddeld per maand	Elasticiteit werkn./cliënt	Effect 10% personeelsuitbreiding	
			op indicator (in %-punt)	kosten/baten
Aantal CWI-medewerkers per duizend werkzoekenden	8,0	1	0,80	-/- 40 mln
Uitstroom (in %):				
- Alle werklozen (per maand)	8,5	0,041**	0,035	+ 41 mln
- Kortdurend werklozen (per maand)	17,7	0,025*	0,044	n.v.t.
- Langdurig werklozen (per maand)	4,5	0,004	0,002	n.v.t.
- WW (in laatste zes maanden)	53,1	0,025**	0,133	n.v.t.
- WWB (in laatste zes maanden)	53,4	0,017	0,091	n.v.t.
Preventie-quote WW (%)	17,3	0,067**	0,116	+ 8 mln
Preventie-quote WWB (%)	41,3	0,029	0,120	+ 8 mln
Tijdigheid WW (%)	83,4	0,015**	0,125	n.v.t.
Tijdigheid WWB (%)	95,4	0,000	0,000	n.v.t.
Markt bereik (%)	36,3	0,970**	3,52	n.v.t.

absolute aantal vacatures levert dan ook een lagere elasticiteit op (van 0,088). *Grosso modo* betekent dit dat tachtig procent van de geregistreerde vacatures al elders bekend was.

CWI kosteneffectief

De gevonden effecten van CWI-medewerkers zijn over het algemeen bescheiden, zeker vergeleken met het belang van de (locale) arbeidsomstandigheden. De derde kolom van tabel 1 maakt dit inzichtelijk. Gaat bijvoorbeeld het aantal werknemers per cliënt omhoog met tien procent, dan neemt de maandelijkse uitstroom van alle werkzoekenden toe met slechts 0,035 procentpunt. Geringe effecten zijn er ook voor de andere uitstroomcores, de preventiequotes en tijdigheid, met alleen het markt bereik als uitzondering. Deze resultaten zijn echter niet geheel verrassend. Zo zou diezelfde personeelsuitbreiding van tien procent in 2004 ongeveer 40 miljoen euro kosten. Dit steekt schril af tegen de totale uitkeringslasten die met de WW en WWB gemoeid zijn (circa tien miljard in 2004). Daar tegenover staan uitkeringsbesparingen door een hogere uitstroom uit de WW en WWB (41 miljoen euro) en die van minder instroom door hogere preventie-quotes (zestien miljoen). De baten van een dergelijke operatie (56 miljoen) overtreffen de kosten dus. Statistisch gezien kunnen we tevens concluderen dat CWI kosteneffectief is: de kosten van extra inzet van medewerkers worden goedgemaakt door uitkeringsbesparingen.

De gevonden kosteneffectiviteit suggereert dat het onverkort afschaffen of verminderen van de taken die CWI uitvoert voor de overheid per saldo geen besparing oplevert. Zoomen we verder in op de baten van CWI, dan blijkt slechts een gering gedeelte daarvan toe te rekenen aan werving van vacatures die (nog) niet bij uitzendbureaus gemeld waren. In plaats daarvan loopt de effectiviteit vooral via activering aan de aanbodkant, namelijk door werkzoekenden er toe aan te zetten intensiever te zoeken, ook voorafgaand aan en als voorwaarde tot het verstrekken van nieuwe uitkeringen. Kortom: preventie en bemiddeling loont – ook bij werklozen die ogenschijnlijk (nog) makkelijk bemiddelbaar zijn.

LITERATUUR

- Koning, P. en R. Nahuis (2005) *Second Opinion Meerjarenperspectief CWI*. CPB, Den Haag.
- Koning, P. (2006), *Measuring the Effectiveness of Public Employment Service (PES) Workers*. CPB Discussion Paper, No 73, The Hague.
- PwC (2006) *SUWI-evaluatie 2006, Een evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI)*. PricewaterhouseCoopers, Den Haag.