

Wat niet weet, wat niet deert

Over de decentralisatie en uitbesteding van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid¹

Het maatschappelijk belang van het arbeidsmarktbeleid dat onder andere gericht is op bestrijding van de werkloosheid is duidelijk. Maar onderzoek wijst uit dat de feitelijke effecten van dit beleid gemiddeld genomen klein zijn. Dit roept een aantal vragen op. Is het beleid gebaseerd op een verkeerd beeld van de werking van de arbeidsmarkt en hoe je daarin kunt ingrijpen? Ligt het misschien aan een verkeerd ontwerp van de maatregelen? Of heeft het te maken met een zwakke uitvoering?

Deze vragen zijn alleen te beantwoorden door theoretische kennis en praktijkervaring te verbinden. Wat je in de praktijk ziet is een scherpe scheiding tussen academisch en toegepast onderzoek. Het academisch arbeidsmarktonderzoek hanteert valide methoden, maar levert veelal weinig op waarmee beleids mensen uit de voeten kunnen, bijvoorbeeld omdat het weinig concrete aanbevelingen geeft. Het toegepast onderzoek doet dit laatste wel, maar de onderbouwing daarvan is veelal zwak. Ik zie het vooral als mijn taak een bijdrage te leveren aan het vullen van het gat tussen beide, door onderzoek te doen dat voldoet aan wetenschappelijke eisen, maar ook beleidsmatig relevant is.

In mijn rede ga ik verder in op een specifieke tak van het arbeidsmarktbeleid, namelijk het reïntegratiebeleid voor werklozen. De Nederlandse overheid heeft enige jaren geleden besloten de uitvoering van dit beleid voor een groot deel te decentraliseren en te privatiseren. Zij had daarbij de verwachting dat dit zou leiden tot hogere efficiency en effectiviteit. De vraag is dan: zijn deze verwachtingen uitgekomen? Met de analyse hiervan kan ik tegelijkertijd een belangrijk deel van het onderzoek waarmee ik mij bezig houd illustreren. Tevens ga ik in op de onderzoeksvoornemens voor de komende jaren.

Wat houdt reïntegratiebeleid in?

In de loop van de tijd is een cluster van overheidsactiviteiten en -maatregelen ontstaan dat men voorheen aangaf met de term 'arbeidsvoorzieningsbeleid'. Globaal gesproken bestaat dit cluster uit informatievoorziening over de ar-

beidsmarkt, registratie van werkzoekenden en vacatures, arbeidsbemiddeling, beroepskeuze- en loopbaanadvies, scholing en loonkostensubsidies. Deze maatregelen zijn voor een groot deel gericht op reïntegratie van werklozen. Vaak wordt dit gehele cluster ook aangeduid als actief arbeidsmarktbeleid of activerend arbeidsmarktbeleid; passief arbeidsmarktbeleid is dan het verstrekken van uitkeringen.

In Nederland werd in de afgelopen periode jaarlijks zo'n anderhalf procent van het bruto nationaal product aan dit type beleid uitgegeven. Dit was meer dan de meeste andere EU-landen. Wel zullen in de komende jaren de uitgaven op dit beleidsterrein vermoedelijk teruglopen onder invloed van de bezuinigingen.

De huidige uitvoeringsstructuur

In de huidige structuur zijn de verantwoordelijkheden en taken binnen het actief arbeidsmarktbeleid over een aantal organisaties verdeeld:

- De Centra voor Werk en Inkomen (CWT's), de voormalige arbeidsbureaus. Zij beschikken over de instrumenten om de transparantie van de ar-

beidsmarkt te verbeteren. Verder leiden de CWT's cliënten door naar de uitkeringsinstanties. De CWT's zijn publieke organisaties.

- De gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigde werklozen en werklozen die geen recht hebben op een uitkering.
- De UWV, de uitkeringsinstantie voor de WW en de WAO. Deze is verantwoordelijk voor de reïntegratie van WW-ers en arbeidsgehandicapten.
- De Raad voor Werk en Inkomen (RWD). Deze organisatie waarin de sociale partners zijn vertegenwoordigd heeft vooral een adviestaak op dit beleidsterrein.
- Particuliere reïntegratiebedrijven. Dit zijn de organisaties waaraan de gemeenten en de UWV de uitvoering van de reïntegratie uitbesteden.
- Gemeentelijke stichtingen of bedrijven, veelal op het terrein van gesubsidieerde arbeid.

U mist misschien Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in dit rijtje. Dit klopt ook want sinds enige jaren heeft dit ministerie de verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van dit beleid grotendeels gedelegeerd aan genoemde organisaties.

In het verleden was het Ministerie veel nauwer bij de uitvoering van het actief arbeidsmarktbeleid betrokken. Maar dit beleid is voor het Ministerie een lastig dossier gebleken. Er wordt in het algemeen door het parlement en het publiek veel van dit beleid verwacht. Maar een zichtbare daling van de werkloosheid op korte termijn levert het veelal niet op. Hierdoor vormt het een voortdurende bron van kritiek. Door niet alleen de verantwoordelijkheid voor dit beleid te decentraliseren, maar ook af te zien van rapportage over en toetsing van de resultaten, is het ministerie een lastig dossier kwijt. *Wat niet weet, wat niet deert.*

Ik ga nu eerst in op enkele kernpunten van het reïntegratiebeleid, namelijk:

- 1) de noodzaak van subsidiëring van reïntegratie;
- 2) het centrale begrip netto-effectiviteit;
- 3) de werking van het nieuwe systeem.

Waarom subsidiëring

De uitkeringsinstanties dienen de uitvoering van de reïntegratie uit te besteden aan particuliere reïntegratiebureaus. Maar waarom laat je het dan niet

helemaal aan de markt over? Als dergelijke diensten nuttig zijn voor werkzoekenden en werkgevers, waarom zijn deze dan zelf niet bereid de diensten te kopen, zonder subsidie? Zou er dan geen markt voor ontstaan? In feite bestaat zo'n markt al lang. Commerciële uitzendbureaus doen in de praktijk al tientallen jaren aan arbeidsbemiddeling. Hoewel zij in de eerste plaats werkgevers aan tijdelijke arbeidskrachten helpen, wordt dit door bedrijven vaak als wervingsinstrument gebruikt voor het vervullen van vacatures. Dit gebeurde al in de tijd dat commerciële arbeidsbemiddeling officieel verboden was. Ook op het terrein van scholing bestaat al langer een markt.

Maar het is aannemelijk dat zonder subsidiëring door de overheid minder diensten op het terrein van arbeidsbemiddeling en scholing zouden plaatsvinden dan macro-economisch en maatschappelijk gezien wenselijk is. Werkgevers maken weliswaar gebruik van uitzend- en bemiddelingsbureaus, maar de werkgeverseisen zijn daarbij bepalend. Groepen waarover bij werkgevers onzekerheid bestaat wat betreft hun productiviteit, zoals langdurig werklozen, zullen daardoor niet voldoende aan bod komen. Zeker in tijden van aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt zullen werkgevers en bemiddelingsbureaus niet geneigd zijn deze groepen aan te nemen en eventueel te scholen bij een te lage productiviteit.

Werklozen zijn zelf ook terughoudend om bemiddelingsdiensten of scholing te kopen. Dit komt in de eerste plaats door de onzekerheid of de dienstverlening wel zal resulteren in een baan. Vooral bij scholing is de vraag of men de relatief hoge kosten er op langere termijn wel uithaalt. Maar ook beperkte financiële mogelijkheden, imperfecties van de kapitaalmarkt en risico-aversie zullen een rol spelen.

Een andere oorzaak voor onderinvestering in scholing en bemiddeling is dat de macro-economische en maatschappelijke baten van deze diensten groter kunnen zijn dan die voor de direct betrokken werklozen en werkgevers. Dit kan komen door:

- algemeen-evenwichtseffecten als gevolg van vergroting van het effectieve aanbod van arbeid. Daardoor neemt de werkgelegenheid toe² en wordt bespaard op uitkeringen. De vergroting van het effectieve aanbod kan worden verkregen door te voorkomen dat mensen door lang-

durige werkloosheid hun inzetbaarheid verliezen. Verder kunnen waar nodig werklozen via scholing weer inzetbaar worden gemaakt. Ook gesubsidieerde arbeid kan hiervoor overigens worden ingezet;

- sociale en niet-markteffecten. Daarbij moet men onder andere denken aan verbetering van de gezondheid, een grotere sociale participatie, vergroting van de veiligheid, als de langdurige werkloosheid wordt verminderd. De laatste jaren is er meer belangstelling gekomen voor de rol van factoren als onderling vertrouwen, sociale cohesie en sociale participatie voor de economie. Er is ook steeds meer empirisch onderzoek dat het belang hiervan aangeeft.³

Een overheidsrol is ook van belang bij het verminderen van informatiekorten. Zo subsidieert de overheid (deels indirect via het CWI) het maken van arbeidsmarktprognoses. SEOR houdt zich daar onder andere mee bezig. Het aan de universiteit van Maastricht verbonden instituut ROA maakt arbeidsmarktprognoses die gebruikt worden bij de beroeps- en opleidingskeuze. Informatiekorten kunnen ook worden verminderd door het verzamelen, bewerken en ter beschikking stellen van informatie over werkzoekenden en vacatures.⁴

Maar als we naar dit geheel van beleidsinstrumenten kijken, is er dan niet een veel eenvoudiger oplossing, namelijk het laten werken van het loonmechanisme? Als voor groepen die minder gemakkelijk een baan vinden de loonvoet daalt, zouden zij alsnog voor werkgevers aantrekkelijk kunnen worden. Maar instituties als minimumlonen en uitkeringen, die overigens sociaal gezien noodzakelijk zijn, beperken de neerwaartse flexibiliteit van de lonen. Ook los van deze instituties zijn er op de arbeidsmarkt overigens mechanismen werkzaam die deze flexibiliteit beperken.

De verwachting bestond dat het internet de informatie- en zoekkosten op de arbeidsmarkt aanzienlijk zou beperken en zelfs de meer traditionele arbeidsbemiddeling voor een groot deel zou gaan vervangen. Tevens was de verwachting dat e-learning de kosten van scholing aanzienlijk omlaag zou brengen. Dit had tot vermindering geleid van enkele van de marktperfectionen die aanleiding geven tot actief arbeidsmarktbeleid. Maar in werkelijkheid zijn de gevolgen veel kleiner geweest. De

Stichting Arbeidsmarktbeleid is met een aantal projecten actief op het terrein van ICT, arbeidsmarktbeleid en e-learning (zie bijvoorbeeld Gelderblom en de Koning, 2003). Momenteel is een medewerker bezig met een promotieonderzoek naar de kosten en baten van e-learning.

Netto-effectiviteit dient leidraad te zijn

Mijn conclusie is dat het reïntegratiebeleid op theoretische gronden effectief *zou kunnen zijn* doordat het iets tracht te doen aan marktperfectionen en ongelijkheid op de arbeidsmarkt. Maar dit is geen garantie dat het ook in de praktijk effectief is. Daarom is het belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van het reïntegratiebeleid. Daarbij is het cruciaal dat de *netto*-effectiviteit leidraad is. Ik zal proberen dit begrip te verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. Stel dat 100 werklozen worden geschoold en dat 90 hierna een baan vinden. Dit lijkt dan een goed resultaat, maar het is een bruto-effect. Uit onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat een groot deel van de deelnemers aan arbeidsmarktprogramma's zonder deelname ook wel een baan hadden gevonden. Neem aan dat dit in ons voorbeeld 75 van de 100 betreft. De netto-effectiviteit is dan maar 15 (90-75).

Waar het dus in het actief arbeidsmarktbeleid om gaat is hoeveel mensen uiteindelijk werk krijgen *dankzij* dit beleid. Om hierop zicht te krijgen zijn vooral in de VS sociale experimenten bedacht naar analogie met de medische wetenschap. Daar past men een nieuwe behandeling toe op een groep patiënten en vergelijkt men de resultaten met een andere groep patiënten die deze behandeling niet krijgen, de controlegroep. Door een willekeurige groep patiënten met een bepaald gezondheidsprobleem te kiezen en deze willekeurig te verdelen over beide groepen, kan een betrouwbaar beeld verkregen worden van het effect. Een soortgelijke opzet wordt ook gekozen bij genoemde sociale experimenten, waarbij de ingreep dan bestaat uit deelname aan een arbeidsmarktmaatregel. Maar na grootschalige invoering van een maatregel zul je ook achteraf een indruk willen hebben van de effecten. Dit is dan een argument voor een niet-experimentele controlegroepbenadering. Daarbij kijkt men achteraf wie er niet heeft deelgenomen aan

een maatregel en selecteert men hieruit mensen die zoveel mogelijk lijken op degenen die deelnemen of deelgenomen hebben. Nadeel van zo'n niet-experimentele benadering is dat je nooit zeker weet of beide groepen voldoende op elkaar lijken. Onder impuls van vooral Heckman zijn in de afgelopen periode nieuwe methoden ontwikkeld om hiermee rekening te houden (zie bijvoorbeeld Heckman e.a., 1999).

Een belangrijk verschil met medische behandelingen is dat bij arbeidsmarktbeleid het macro-perspectief uiteindelijk van belang is. Het gaat er niet om of een individuele werkloze er baat bij heeft, maar of de werkloosheid als geheel, of de werkloosheid onder bepaalde groepen erdoor daalt. Maar effecten op geaggregeerd niveau zijn moeilijk meetbaar. Vaak gebruikt men hiervoor internationaal vergelijkende modelanalyses. Een vrij recente ontwikkeling is het gebruik van algemeen-evenwichtsmodellen op dit terrein. Maar nog meer dan de quasi-experimentele controlegroepbenadering zijn deze methoden gevoelig voor de gebruikte modellen en data. Voor een overzicht verwijs ik naar een boek van Mosley en mijzelf (Mosley en de Koning, 2001).

Effectmeting blijkt een gecompliceerde zaak te zijn. Dit neemt niet weg dat er toch wel een gemeenschappelijk beeld opdoemt uit de vele onderzoeken, namelijk dat gemiddeld genomen de effecten klein zijn. Heeft het dan wel zin er mee door te gaan, kun je je afvragen? Verschillende argumenten pleiten hiervoor.

In de *eerste* plaats zijn de effecten voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld herintredende vrouwen, langdurig werklozen) mogelijk wel groot. Maar dit zou betekenen dat men het beleid verder zou moeten toespitsen op die groepen.

In de *tweede* plaats levert een lage netto-effectiviteit mogelijk toch reeds een positief rendement op. Je kunt rekenvoorbeelden bedenken waarbij een netto-effectiviteit van bijvoorbeeld 15 procent al voldoende is om de kosten eruit te halen.

Een *derde* argument komt voort uit de grote variatie in de uitkomsten van de onderzoeken. Waarschijnlijk hangt dit niet alleen samen met verschillen in gebruikte onderzoeksmethoden en -gegevens, maar ook met verschillen in design en uitvoeringsstrategie van de maatregelen. Er is een grote variatie in de inhoud en uitvoering van het beleid

en het een werkt waarschijnlijk beter dan het ander. Dus mogelijk valt het beleid te verbeteren. Maar dit legt dan wel de plicht op om naar nieuwe wegen te zoeken en steeds de resultaten goed te evalueren. De decentralisatie en uitbesteding van het reïntegratiebeleid is ook te begrijpen als een poging het beleid te verbeteren. Hierop ga ik nu uitvoeriger in.

De werking van het nieuwe systeem

Het nieuwe systeem is gebaseerd op twee veronderstellingen. De eerste is dat *de prikkel voor uitkeringsinstanties om het uitkeringsvolume te beperken leidt tot een adequate inzet van reïntegratiemaatregelen*. En de tweede dat *uitbesteding aan particuliere reïntegratiebedrijven leidt tot hogere kwaliteit en efficiency*.

Was het verstandig om de uitkeringsinstanties verantwoordelijk te maken?

In de huidige structuur beschikken de uitkeringsinstanties over de reïntegratiemiddelen en bepalen zij de inzet van deze middelen. Dit systeem is gebaseerd op de veronderstelling dat uitkeringsinstanties een sterke prikkel ervaren om het uitkeringsvolume te verminderen en daartoe ook in staat zijn via de uitbesteding van reïntegratie-activiteiten. Maar is deze veronderstelling realistisch?

Op korte termijn kan met de reïntegratie-activiteiten het totale uitkeringsvolume alleen verminderd worden als dit leidt tot een betere vervulling van de bestaande vacatures. Maar wanneer, zoals in de huidige situatie, het aanbod van arbeid de vraag sterk overtreft, worden vacatures ook zonder deze activiteiten doorgaans snel vervuld. Daarbij moet ook bedacht worden dat slechts een zeer beperkt deel van de vacatures in Nederland wordt vervuld via de reïntegratiebedrijven. Het overgrote deel wordt vervuld via advertenties, informele kanalen, uitzendbureaus of de CWT's.

De conclusie is dus dat op de korte termijn het effect van de reïntegratie-activiteiten op het totale uitkeringsvolume gering is. Uitkeringsinstanties zullen hieruit dus geen grote prikkel ervaren om veel middelen aan deze activiteiten te besteden.

Naarmate uitkeringsinstanties reïntegratie meer moeten bekostigen uit de besparingen op uitkeringen, zullen zij – zeker in tijden van hoge werkloosheid – minder aan reïntegratie doen. Dit geldt zeer zeker voor instrumenten als scholing die relatief kostbaar zijn en relatief veel tijd in beslag nemen. Uit onderzoek zijn al indicaties naar voren gekomen van een verminderde inzet van scholing (Hoffius e.a., 2003). Verder zullen vooral de minst kansrijke werklozen de gevolgen ervaren. Bij hen zullen de effecten op korte termijn het minst zichtbaar zijn. De uitkeringsinstanties hebben al helemaal geen prikkel om iets te doen voor niet-uitkeringsgerechtigde werklozen.

Maar is dit wel zo erg? Als reïntegratiebeleid het uitkeringsvolume niet vermindert, waarom zou je het dan inzetten? Maar hier komen we weer op het centrale punt dat ik al eerder noemde, namelijk dat reïntegratiebeleid op middellange en lange termijn macro-economisch en maatschappelijk gezien wel degelijk effectief kan zijn, ook al is dit op korte termijn niet direct zichtbaar in het uitkeringsvolume. Evenals voor individuele werklozen en werkgevers zijn voor de uitkeringsinstanties de effecten van het reïntegratiebeleid in belangrijke mate externe effecten. Mogelijk zullen gemeenten in hun beleid nog wel de sociale effecten van dit beleid meewegen. Maar dat kan dan weer leiden tot een eenzijdige nadruk op gesubsidieerde arbeid.

Al met al is mijn conclusie dat het geen goed idee is geweest om de verantwoordelijkheid voor het reïntegratiebeleid primair bij uitkeringsinstanties neer te leggen.

De uitbesteding van de uitvoering aan de particuliere sector

Uitkeringsinstanties zijn verplicht de uitvoering van het reïntegratiebeleid uit te besteden aan particuliere reïntegratiebedrijven. Dit is ingegeven door de verwachting dat door concurrentie de kwaliteit en de efficiency van de beleidsuitvoering zou verbeteren. Maar is dit ook zo?

Wat allereerst opvalt is dat er in het nieuwe systeem veel minder bekend is over de effectiviteit van de reïntegratie-activiteiten dan voorheen. Het

ministerie stelt zich, zoals ik eerder aangaf, op het standpunt dat zij de verantwoordelijkheid heeft gedelegeerd aan de uitkeringsinstanties en daarom niet meer hoeft te weten wat er precies uitkomt. Maar kijken we naar de uitkeringsinstanties, dan blijkt dat ook zij weinig informatie kunnen geven over de resultaten. Dit gebrek aan informatie maakt het natuurlijk ook moeilijk een beoordeling te geven van het nieuwe systeem. Toch valt hierover wel wat te zeggen.

In de eerste plaats kan op theoretische gronden een beoordeling worden gegeven van de wijze waarop de 'veilingen' van uitkeringsgerechtigden zijn uitgevoerd. Particuliere bureaus kunnen inschrijven voor contracten om grote groepen uitkeringsgerechtigden ('kavels') te bemiddelen naar werk. In feite gaat het niet om veilingen maar om zogenaemde 'beauty contests'. Het verschil tussen beide is dat bij veilingen alleen op prijs wordt geboden, terwijl bij een beauty contest zowel op prijs als op kwaliteit wordt geboden. Bij beauty contests voor reïntegratiecontracten wordt kwaliteit meestal afgemeten aan het percentage van de cliënten, dat door het reïntegratiebedrijf aan een baan zal worden geholpen. In een paper samen met Dykstra ga ik nader in op de vraag of veilingen een beter alternatief zijn (Dykstra & de Koning, 2004).

Theoretisch gezien dienen de beauty contests aan bepaalde eisen te voldoen om efficiënt te kunnen worden genoemd. Enkele belangrijke voorwaarden zijn:

- de 'kavels' dienen homogeen te zijn, dat wil zeggen te bestaan uit een min of meer homogene groep cliënten;
- vooraf dient men inzicht te hebben in de kans dat deze cliënten een baan zouden vinden zonder hulp van een reïntegratiebedrijf;
- de uitkeringsinstanties dienen vooraf de criteria te bepalen voor de beoordeling van de biedingen en de weging tussen de criteria. En deze dienen consequent toegepast te worden bij de beoordeling van de biedingen;
- de bidders dienen deze criteria te kennen of het biedingsproces dient in elk geval zo te zijn dat zij gaandeweg hierover informatie krijgen;
- de procedure dient voldoende open te zijn en nieuwkomers voldoende kansen te bieden opdat er voldoende concurrentie ontstaat.

In de praktijk is niet aan deze voorwaarden voldaan. Misschien wel het grootste manco is dat men geen zicht heeft op het percentage van de cliënten dat zonder hulp ook wel een baan had gevonden. Die informatie is nodig om te bepalen welke plaatsingspercentages door reïntegratiebedrijven minimaal moeten worden gehaald opdat de verwachte netto-effectiviteit van hun activiteiten positief is. Er vindt in het huidige systeem wel een categorisering van cliënten plaats naar de mate van kansrijkheid op de arbeidsmarkt, maar deze voldoet niet. SEOR werkt momenteel aan de ontwikkeling van een dergelijk systeem voor de Slowaakse overheid. Hiervoor wordt ook wel de term 'profiling systeem' gebruikt.

Informatie over de resultaten is alleen bekend voor de eerste aanbestedingsronde van WW- en WAO-clianten uit 2000. Hieruit blijkt dat de gestelde minimumeisen aan het plaatsingspercentage laag waren en bovendien niet gedifferentieerd naar groepen cliënten. Inmiddels is gebleken dat de gerealiseerde plaatsingspercentages ongeveer op het vooraf bepaalde minimumniveau liggen. Op grond van evaluatie-onderzoeken uit het verleden is het onwaarschijnlijk dat deze resultaten beter zijn dan in het oude systeem. Eerder is het tegendeel het geval. Waarschijnlijk heeft op grote schaal 'cherry picking' plaatsgevonden. Dit houdt in dat men in eerste instantie tracht de best plaatsbare cliënten te bemiddelen en op deze wijze met relatief weinig inspanning de plaatsingsnorm haalt. Men spreekt ook wel van 'afroming'. De heterogeniteit van de kavels heeft hiertoe ook alle ruimte geboden.

Wat de gemeenten betreft is er helemaal niets bekend over de resultaten. Wel weten we dat er bij de gemeenten een grote diversiteit aan aanbestedingsprocedures bestaat. Maar omdat er geen zicht is op de resultaten, is niet bekend welke procedures goed en welke niet goed werken. Daardoor leert men niet van successen en fouten.

Men zou kunnen stellen dat het hier om kinderziektes van het nieuwe systeem gaat en dat de problemen geleidelijk aan wel opgelost zullen worden. Je ziet ook wel verbeteringen, zoals het opnemen van clausules die aangeven dat de betaling per cliënt hoger is naarmate een hoger percentage van de cliënten wordt geplaatst. Vooral de UWV heeft in de recentere aanbestedingsronden een aantal

verbeteringen doorgevoerd. Maar een aantal knelpunten blijft bestaan, namelijk:

- het ontbreken van een deugdelijk profiling systeem;
- het gebrek aan kennis over de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid bij de uitkeringsinstanties;
- het gebrek aan kennis over aanbestedingsprocedures;
- het gebrek aan kennis over evaluatie;
- het gebrek aan coördinatie, waardoor bijvoorbeeld gemeenten niet of onvoldoende van elkaars ervaringen leren.

De sterk toenemende werkloosheid heeft waarschijnlijk grote gevolgen voor de werking van het systeem. In de afgelopen jaren was het relatief eenvoudig om mensen te plaatsen, maar nu wordt dit steeds moeilijker. Reïntegratiebedrijven zullen dan al snel te maken krijgen met de zogenoemde 'winner's curse'. Om een contract te winnen moeten zij dan teveel beloven voor de prijs die zij vragen.

De moeilijke arbeidsmarktsituatie is een goede test voor het nieuwe systeem. De risico's dat het niet voor deze test slaagt, lijken mij reëel.

Wat moet er gebeuren?

Het nieuwe systeem is op de enigszins naïeve gedachte gebaseerd dat 'de markt zijn werk wel zou doen'. Maar inmiddels is wel duidelijk dat decentralisatie van verantwoordelijkheden en aanbesteding aan de particuliere sector niet automatisch tot verbetering leiden. We zien dit trouwens ook elders in de collectieve sector.

Wat moet er gebeuren? In de eerste plaats is het van belang dat het Ministerie van SZW weer een vorm van regie over het beleid op zich neemt en de huidige laissez-faire houding laat varen. Zeker in de huidige moeilijke arbeidsmarktsituatie moet voorkomen worden dat uitkeringsinstanties te weinig aan reïntegratie, en in het bijzonder aan scholing, gaan doen. Het ministerie dient verder kennis over een efficiënte opzet van beauty contests en veilingen te verspreiden. Hetzelfde geldt voor kennis over evaluatie. Verder dient het ministerie op deze punten eisen aan uitkeringsinstellingen te stellen en heeft het ook zelf een verantwoordelijk-

heid in het zichtbaar maken van de resultaten van het reïntegratiebeleid.

De centrale overheid heeft daarnaast een belangrijke rol bij het organiseren van experimenten en bij de opname van succesvol gebleken beleidsinnovaties in het gangbare of 'mainstream' beleid. Dit gebeurt ten dele al via onder andere het EQUAL-programma. SEOR is betrokken bij de evaluatie van dit programma. Naar mijn mening zou dit programma nog veel beter benut kunnen worden om knelpunten in het huidige beleid op te lossen. Ook zijn de projecten in het programma nog niet opgezet als werkelijke experimenten waarvan deugdelijke evaluatie een onvervreemdbaar bestanddeel uitmaakt. De ontwikkeling van een nieuw profiling systeem voor de UWV en voor gemeenten is in mijn visie een zeer voor de hand liggend en noodzakelijk project.

Deze veranderingen kunnen worden doorgevoerd zonder het huidige systeem ingrijpend te veranderen. Maar zoals ik aangegeven heb, zijn er ook systeemfouten. Die vereisen ingrijpendere veranderingen.⁵ De rol van uitkeringsinstanties, met hun beperkte perspectief op het arbeidsmarktbeleid, zou moeten worden beperkt. Verder ligt het voor de hand de bemiddelingsfunctie van de CWT's te versterken. Deze beschikken namelijk over de gegevens met betrekking tot vacatures en werklozen. Hiervoor hoeft de eigen capaciteit van deze CWT's overigens niet groter te worden. Te overwegen valt deze organisatie in staat te stellen extra capaciteit bij particuliere bemiddelingsbureaus in te kopen. Verder is te overwegen de CWT's de mogelijkheid te geven afspraken met branches te maken over bijvoorbeeld scholing. Uitbesteding van de uitvoering aan de particuliere sector blijft een goede optie, al is het alleen uit een oogpunt van flexibiliteit.

Onderzoeksplannen

Tot slot wil ik nog kort ingaan op mijn onderzoeksplannen voor de komende tijd. Deze hebben voor een belangrijk deel betrekking op de onderwerpen die ik hiervoor heb genoemd, namelijk:

- 1) de ontwikkeling van efficiënte organisatie- en uitbestedingsmodellen;
- 2) de ontwikkeling van profiling modellen;

- 3) econometrische benchmarkanalyses van decentrale uitvoeringsorganisaties zoals gemeenten;
- 4) evaluatie van beleidseffecten, in het bijzonder bij experimentele projecten;
- 5) sociale en niet-markteffecten bij de evaluatie van arbeidsmarktbeleid;
- 6) de rol van ICT bij arbeidsbemiddeling en scholing;
- 7) arbeidsmarkttransities, in het bijzonder ook van groepen als oudere werknemers, en de rol van het beleid hierbij.

Dit zijn onderling sterk samenhangende onderwerpen. Ik maak deel uit van een internationaal netwerk van onderzoekers, dat onder de noemer 'de transitionele arbeidsmarkt' aan deze onderwerpen werkt. Dit netwerk is expliciet gericht op internationale publicaties. Uit dit onderzoek zullen naar verwachting ook twee promoties voortkomen. Genoemde onderwerpen bieden verder talloze mogelijkheden voor scripties. Bij SEOR schrijven regelmatig studenten hun scriptie, al dan niet gekoppeld aan een stage. Verder ga ik met veel plezier als docent een bijdrage leveren aan de master's opleiding voor beleidsonderzoeker die vanuit de Sociale Faculteit is ingesteld. Dit is een uitstekend initiatief om met inbreng van verschillende disciplines een impuls te geven aan de kwaliteit van het beleidsonderzoek in Nederland.

Jaap de Koning
SEOR/Erasmus Universiteit Rotterdam

Noten

1. Rede van Jaap de Koning, uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar op 26 september 2003 te Rotterdam. Hij is momenteel werkzaam bij SEOR, het Sociaal-Economisch Onderzoek van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
2. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat een toename van het aanbod van arbeid – met enige vertraging – tot een evenredige stijging van de werkgelegenheid leidt (zie bijvoorbeeld Broersma e.a., 2000, en Van Montfort e.a., 2003).
3. Zie bijvoorbeeld Haveman en Wolfe (1984 en 2001), die aantonen dat bij het initiële onderwijs, de sociale en

niet-markteffecten even groot zijn als de effecten op de individuele inkomens. Bij scholing van werklozen, die leidt tot een hogere trap in het onderwijs, geldt dit mogelijk ook. Ook gesubsidieerde arbeid voor werklozen in sectoren als het onderwijs, de zorg en de beveiliging heeft mogelijk aanzienlijk sociale effecten. Enige indicaties van sociale effecten van het reïntegratiebeleid zijn gevonden in de Koning e.a. (1999).

4. Zie SEOR, in samenwerking met NEI Ecorys en Bureau Louter (2003) en ROA (2003).
5. Hierbij ligt het ook voor de hand te kijken naar ervaringen in andere landen die de beleidsuitvoering uitbesteden, maar dit dan op een andere manier doen. Voor een vergelijkende studie, zie Struyven e.a. (2002).

Bibliografie

- Broersma, L., Koeman, J. & Teulings, C.N. (2002). Labour supply, the natural rate and the welfare state in the Netherlands: the wrong institutions at the wrong point in time. *Oxford Economic Papers*, 52.
- Dykstra, M. & de Koning, J. (2004). Competitive procurement of reintegration services in the Netherlands, Rotterdam. In M. C. W. Janssen (Reds.), *Auctions and beauty contests – a policy perspective*. Cambridge: University Press.
- Gelderblom, A. & de Koning, J. (2003). ICT: de elektronische snelweg voor bedrijfsopleidingen? In Ester, P., Fouarge, D., Kerkhofs, M. & Roman, A. (Reds.), *ICT, Arbeid en Organisatie*. Den Haag: Reed Business Information bv.
- Haveman, R.H. & Wolfe, B.L. (2001). Accounting for the social and non-market benefits of education. *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*. OECD.
- Haveman, R.H. & Wolfe, B.L. (1984). Schooling and Economic Well-being: The Role of Non-Market Effects. *Journal of Human Resources*, 19.
- Heckman, J.J., Lalonde, R.J. & Smith, J.A. (1999). The economics and econometrics of active labour market policies. In: O. Ashenfelter en D. Card (Reds.), *Handbook of Labor Economics*, 3a.
- Hoffius, R., Duvekot, L., Grootcholte, M. & Engelen M. (2003). *De inzet van scholing bij reïntegratie* [in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen].
- Koning, de J. & Mosley, H. (2001). *Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Koning, de J., Gravesteijn-Ligthelm, J.H., Jonker, K.C., Olieman, R. & Veen, van der, C. (1999). *Tweede monitoring en interim evaluatie van het ESF programma voor doelstelling 3*. Rotterdam: NEI B.V.
- Montfort, van K., Butter, den F.A.G. & Weitenberg, G.T.J. (2003). Unemployment dynamics, and propagation of aggregate and reallocation shocks in the Netherlands. *De Economist*, 151 (3), p. 253.
- ROA (2003). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2002*. Maastricht.
- SEOR in samenwerking met ECORYS-NEI en Bureau Louter (2003). *Regionale arbeidsmarktprognose 2003-2008*. Uitgave CWI.
- Struyven, L., Steurs, G. & Peeters, A. (2002). *Bemiddeling en -reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*. Leuven: HIVA.