

Effectiviteit en efficiency van arbeidsmarktbeleid: enkele invalshoeken

P.A. Boot¹

Er is een toename te constateren in de belangstelling voor resultaten van beleidsinspanningen. Een eenzijdige aandacht voor 'maatschappelijke problemen' en 'de noodzaak hieraan iets te doen' die resulteert in beleidsontwikkeling maakt plaats voor een meer kritische reflectie op wat de uitkomst van de huidige beleidsinterventie is. In het verlengde daarvan vindt een bezinning plaats op de meest effectieve wijze van interveniëring, alvorens naar nieuwe instrumenten wordt gegrepen. Deze verschuiving in aandacht doet zich voor op de volle breedte van het overheidsbeleid. Ook de discussie over het arbeidsmarktbeleid wordt hierdoor beïnvloed. Recent is hier door het SCP (1992) bijvoorbeeld aandacht voor gevraagd.

Deze belangstelling is niet vrijblijvend. Minister De Vries, bijvoorbeeld, is teleurgesteld over de effectiviteit van sommige loonkostensubsidies en pleit ervoor ze af te schaffen. Ook vertegenwoordigers van vakbeweging en werkgevers stellen zich steeds kritischer op.

Naast de algemeen toegenomen aandacht voor effectiviteit zijn er op het arbeidsmarkterrein enkele bijzondere aspecten van deze discussie te onderkennen. De belangrijkste is dat er in 1991 een vergaande wijziging van organisatie en vormgeving van de arbeidsvoorziening heeft plaatsgevonden: tripartisering, decentralisering, demonopolisering. Verder wordt de arbeidsmarkt gekenmerkt door een relatief grote beschikbaarheid van, vaak los staande, onderzoeksresultaten zodat de discussie kwantitatief ingevuld en minder vrijblijvend kan zijn.

¹Met dank aan de voormalige collega's van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de deelnemers van de werkconferentie effectiviteit en efficiency van het arbeidsmarktbeleid, Den Haag en Rijswijk, september 1992, voor commentaar op eerdere versies van dit papier. Geschreven op persoonlijke titel.

In de discussie over resultaten van arbeidsmarktbeleid zijn vier invalshoeken te onderscheiden. De eerste drie zijn minder gebruikelijk, de vierde is traditioneel. De eerste invalshoek is te kijken naar de invloed van de beleidsinterventie op het functioneren van de arbeidsmarkt. Dan gaat het er bijvoorbeeld niet alleen om hoeveel vacatures er zijn vervuld, maar of structureel het aantal openstaande vacatures is verminderd. Er vindt dus, al of niet expliciet, een vergelijking plaats met een situatie waarin geen interventie plaats zou hebben gevonden. Een tweede invalshoek, is te kijken naar de effectiviteit van de totale beleidsinterventie van een 'actor' op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld de arbeidsvoorziening. Sinds de regionale arbeidsvoorziening 'op output' wordt gestuurd ligt dat ook meer voor de hand. Deze invalshoek vereist uiteraard een betrouwbaar intern informatiesysteem: men dient te weten wat de relevante 'output' is geweest.

De derde is om te bezien wat het arbeidsvoorzieningsapparaat zelf heeft gepresteerd, niet als 'regisseur', maar als 'producent' van activiteiten.

De vierde en meest traditionele is echter een analyse van afzonderlijke instrumenten. In de meest eenvoudige vorm gaat het er dan bijvoorbeeld om hoeveel deelnemers een cursus hebben afgerond, en of ze na afloop werk vonden. Iets geavanceerder is de analyse met behulp van controlegroepen: wat was er met een soortgelijk persoon gebeurd indien deze niet aan de cursus had deelgenomen. Deze analyse kan puur experimenteel plaatsvinden, maar met behulp van econometrische technieken is ook wel enig inzicht te verwerven zonder dat er in letterlijke zin potentiële deelnemers uitgesloten worden.

In elk van de invalshoeken is de aandacht vooral gericht op effectiviteit (wordt het beoogde doel bereikt). Minder aandacht is er doorgaans nog voor de efficiency (tegen welke kosten wordt het doel behaald).

In deze bijdrage wordt eerst ingegaan op de doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid en de 'middelen' die daarbij relevant zijn. Vervolgens komen, toegespitst op één der belangrijkste actoren in dit verband, de arbeidsvoorzieningsorganisatie, de vier genoemde invalshoeken aan bod. Duidelijk wordt dat de inzichten bij de vierde invalshoek al helderder geformuleerd kunnen worden dan bij de drie andere, terwijl uiteindelijk deze wel relevanter zijn.

De nadruk ligt daarbij sterk op de arbeidsvoorziening. Dit dient men eerder als kracht dan als zwakte van deze organisatie te zien. Het geeft aan dat er relatief meer over doelstellingen en middelen is nagedacht dan elders; er is dómweg relatief veel informatie over beschikbaar.

1. Doelstellingen en middelen van arbeidsmarktbeleid

Het is van belang allereerst vast te stellen op welke doelen het arbeidsmarktbeleid is gericht. Indien daarover geen overeenstemming bestaat, is de effectiviteit - worden de doelen bereikt - immers niet traceerbaar. Afgeleid van het zeer

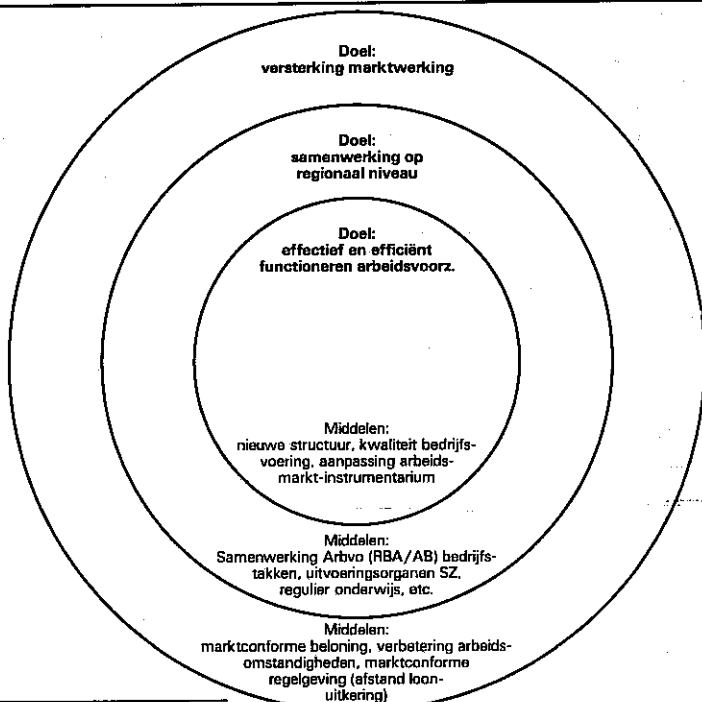
algemene doel om de arbeidsparticipatie te verhogen, lijken in concreto bij het arbeidsmarktbeleid drie doeleinden van belang (SZW, 1992)²:

1. daling van het aantal werkzoekenden zonder baan (werklozen);
2. verminderen van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures;
3. evenredige verdeling van kansen op werk voor verschillende groepen en individuen.

Deze doelen komen overeen met de doelen zoals die aan arbeidsvoorziening zijn opgedragen (een efficiënte en rechtvaardige aansluiting tussen vraag en aanbod) en zoals deze in het Landelijk Meerjarenbeleidskader 1993-1997 van de arbeidsvoorziening zijn verbijzonderd.

Men is al snel geneigd arbeidsmarktbeleid alleen te associëren met arbeidsvoorziening, en de daarbij gehanteerde specifieke instrumenten. Dat is onterecht. Bij een betere en meer rechtvaardige aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn in wezen drie typen beleid te onderscheiden. Ze komen overeen met de eerste drie van de genoemde invalshoeken van analyse. Deze kunnen de drie cirkels van het arbeidsmarktbeleid worden genoemd.

Figuur 1: Arbeidsmarktbeleid



²Voor bijvoorbeeld regionale organisaties kunnen deze nader worden verbijzonderd.

Eerste cirkel: versterking marktwerking

In eerste instantie gaat het erom het beleid te richten op een versterking van de autonome marktwerking. Gedachtengang hierbij is dat de meeste werkzoekenden zelf uitstekend in staat zijn een baan te vinden of zich middels scholing voor te bereiden op een baan. Ook de meeste vacatures worden door ondernemingen zonder verdere hulp vervuld. Het arbeidsmarktbeleid moet niet in de plaats treden van dit proces, maar dit juist versterken, zodat meer mensen in staat zijn zelf hun weg op de arbeidsmarkt te vinden. Er is in principe een groot potentieel aan mogelijkheden om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Uit *Nederland in drievoud* (CPB, 1992) blijkt dat zwakke kanten van de Nederlandse arbeidsmarkt onder andere zijn een in vergelijking met andere landen ver voortgeschreden regulering en een incentive-structuur die relatief ongunstig is, met name aan de onderkant. De geringe afstand tussen minimumloon en uitkeringsniveau, onvoldoende marktconforme beloning en onvoldoende prikkels om slechte arbeidsomstandigheden aan te pakken zijn daarvan voorbeelden.

Tweede cirkel: verbetering samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties op regionaal niveau.

Voor een nog omvangrijke groep werkzoekenden, maar ook voor werkbiedenden geldt dat ze een beroep doen op de arbeidsbemiddeling, de sociale zekerheidsorganisatie en/of het onderwijsveld omdat hun uitgangspositie op de arbeidsmarkt onvoldoende is om zelfstandig succes te boeken. Het tweede niveau waarop het arbeidsmarktbeleid betrekking heeft zijn deze organisaties. Knelpunt is hier dat veel kansen verloren gaan doordat organisaties langs elkaar heen werken en elkaars beleid onvoldoende ondersteunen. Doel is het stimuleren van samenwerking tussen de uitvoerende organisaties op de arbeidsmarkt leidend tot een effectief en efficiënt opererend netwerk. De effectiviteit van het netwerk wordt afgemeten aan de mate waarin organisaties er gezamenlijk in slagen werkzoekenden terug te brengen op de arbeidsmarkt en de knelpunten in de personeelsvoorziening op te lossen. Netwerken ten behoeve van de trajectbemiddeling, sectorale afspraken tussen sociale partners en Centraal of Regionale Besturen van de Arbeidsvoorziening, een gecoördineerde strafrechtelijke en bestuurlijk preventieve aanpak van de bestrijding van illegale tewerkstelling zijn enkele voorbeelden van de tweede cirkel waarop het arbeidsmarktbeleid betrekking heeft.

Derde cirkel: de arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf

Streven van het arbeidsmarktbeleid op dit niveau is een zo efficiënt en effectief mogelijk werkende arbeidsvoorzieningsorganisatie. Daartoe zullen in de eerste plaats de voordelen van de nieuwe arbeidsvoorzieningsstructuur gerealiseerd moeten worden: gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie partijen, koppeling met aanpalend beleid, decentralisatie van beleid en uitvoering,

demonopolisering van de arbeidsbemiddeling. In de tweede plaats zal de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de arbeidsvoorzieningsorganisatie moeten verbeteren: concentratie op kerntaken, tot uitdrukking komend in hogere prestaties en een vergroting van de efficiency. Meting van effectiviteit en efficiency maakt hiervan deel uit. In de derde plaats is herbezinning nodig op het instrumentarium. Het wordt bedoeld in ruime zin, dus inclusief instrumenten als Jeugdwerkgarantieplan, Banenpools, Sociale Werkplaatsen, trajectbemiddeling, die door of samen met andere organisaties worden uitgevoerd. In vergelijking met andere landen wordt een relatief groot deel van het budget besteed aan meer sociale en niet direct op doorstroom gerichte maatregelen. Beoordeeld moet worden of door een andere inzet van middelen en personeel niet een grotere groep personen naar reguliere arbeid door kan stromen.

Het beleid gericht op verbetering van de aansluiting op de arbeidsmarkt kan schematisch als volgt worden voorgesteld.

Uit het voorgaande kunnen twee conclusies worden getrokken.

- Effectiviteit kan alleen afgemeten worden aan vooraf geformuleerde doelstellingen. Inzake het arbeidsmarktbeleid zijn dat daling van het aantal werkzoekenden, verminderen van het aandeel moeilijke vervulbare vacatures, en evenredige verdeling van kansen op werk³.
- Bij de middelen van beleid moet op drie 'niveaus' worden nagegaan of alle mogelijkheden voor een effectiever opereren zijn benut. Startpunt ligt bij de versterking van de marktwerking. Immers, kansen die hier niet benut worden - hetzij op het vlak van inpassing van werkzoekenden in arbeid, verbetering van kwalificaties, in termen van vacaturevervulling, of inrichting van de arbeidsorganisatie - maken de opgave voor het beleid uitgevoerd in de binnenste cirkels zwaarder. Een onvoldoende functionerende netwerkstructuur maakt op zijn beurt de opgave waar de arbeidsvoorzieningsorganisatie mee geconfronteerd wordt, uiterst moeilijk uitvoerbaar.

Deze benadering van arbeidsmarktbeleid is in het onderzoek naar effectiviteit en efficiency betrekkelijk nieuw. In feite heeft het onderzoek zich vrijwel uitsluitend op de 'binnenste cirkel' geconcentreerd, en daarin vooral op de gehanteerde instrumenten. Het navolgende overzicht van onderzoeksresultaten ziet er dus enigszins onevenwichtig uit⁴. Eerst komen de drie cirkels van beleid aan bod. Vervolgens wordt op effectiviteit en efficiency van instrumenten

³In feite zou men deze voor de drie cirkels nader kunnen verbijzonderen.

⁴Het recente Sociaal-Cultureel Plan bijvoorbeeld vertaalt de vraag naar de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid onmiddellijk in de mate van succes van afzonderlijke arbeidsmarktmaatregelen (SCP, 1992, hfdst. 4).

ingegaan - een relatief klein onderwerp, waarover echter veel meer bekend is.

Een heel andere driedeling wordt door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992) gemaakt. In zijn recente analyse van het milieubeleid worden drie typen instrumenten onderscheiden. Allereerst is er de dwang, resulterend in directe regulering van burgers of bedrijven. Men kan iets verbieden of opleggen. Vervolgens is er het transactie-instrument: heffingen, subsidies. En ten derde wordt in beleid de overreding gehanteerd: voorlichting of informatie(plicht). Schooneboom (1992) veronderstelt dat in het milieubeleid een ontwikkeling is te onderkennen van dwang naar de andere instrumenten, terwijl in het arbeidsmarktbeleid de richting andersom zou kunnen zijn. Aangezien het transactie-instrument in het huidige arbeidsmarktbeleid centraal staat, is het niet mogelijk uitspraken te doen over de voor- en nadelen van de huidige instrumentenmix conform deze indeling.

2. De eerste invalshoek: het functioneren van de arbeidsmarkt

Kernvraag is hier te bezien welke bijdrage het arbeidsmarkt- (of arbeidsvoorzienings-) beleid heeft geleverd aan het functioneren van de arbeidsmarkt. Deze benadering kan alleen voor het landelijk beleid succesvol zijn.

Het functioneren van de arbeidsmarkt kan vooralsnog alleen op landelijk niveau op aanvaardbare wijze worden omschreven. Een graadmeter ervan vormt de ligging van de UV-curve ofwel de omvang van de 'structurele' werkloosheid. De UV-curve geeft een zeker verband weer tussen het aantal vacatures en werklozen. Een verschuiving langs de curve is daarbij een indicatie van veranderende conjunctuur, maar van de curve zelf (met als extreem voorbeeld tezelfdertijd meer vacatures en werklozen) zegt iets over het functioneren van de arbeidsmarkt. Nu is er op de eenvoudige UV-curve benadering veel, overtuigende, kritiek mogelijk maar in meer geavanceerde vorm blijft het een zinvolle benadering. Nadeel ervan is echter dat geen eenduidige relatie tussen verandering van het functioneren van de arbeidsmarkt en een bepaald type beleid gelegd kan worden. Indien over een periode van 10 jaar bijvoorbeeld de UV-curve verschoven is, de replacement ratio verlaagd, het aandeel activerend arbeidsmarktbeleid verhoogd en de economische structuur sterk veranderd, is het ondoenlijk de invloed van een van deze factoren apart in kaart te brengen. Naar mijn mening blijft de meer 'geavanceerde' UV-analyse (vgl. van Ours, 1991) echter wel een zeer nuttig referentiepunt inzake de totaliteit van het gevoerde beleid.

Specifieker zijn de uitkomsten van de analyse van structurele werkloosheid zoals die verbonden zijn met de namen van Nickell, Jackman en Layard. In hun gedachtengang hangt de structurele werkloosheid in verschillende landen samen

met een beperkt aantal factoren. Dit is een meer 'geavanceerde' methode. De factoren zijn institutioneel (bijvoorbeeld de coördinatiemechanismen van sociaal-economisch beleid, en organisatiegraad van vakbonden) en beleidsmatig (de replacement ratio, de duur van werkloosheidsuitkeringen, het aandeel activerend arbeidsmarktbeleid in het BNP) van aard.

Begripsmatig is de zoekintensiteit essentieel. Door hoge uitkeringen ten opzichte van lonen zoeken werklozen bijvoorbeeld minder hard naar werk en zullen ze het minder snel vinden. Het activerend beleid vergroot daarentegen mogelijkwijs deze intensiteit. Berekningen van dit type suggereren bijvoorbeeld dat vanwege het gevoerde arbeidsmarktbeleid in Nederland in het begin van de jaren tachtig voor een structurele daling van de werkloosheid in de orde van 1,8% van de beroepsbevolking zou hebben gezorgd⁵.

Bij deze invalshoek gaat het er dus vooral om of en hoe de arbeidsvoorziening in het verloop van de jaren meer of minder aan het beter functioneren van de arbeidsmarkt heeft bijgedragen. Hierbij is de aandacht wel volledig op de effectiviteit geconcentreerd, terwijl de efficiency enigszins uit het blikveld is verdwenen. De relevante informatiebronnen zijn vooral extern en 'objectief' van aard, terwijl er maar in geringe mate een beroep wordt gedaan op het interne management informatiesysteem.

De vraag blijft echter steeds hoe - in een overigens veranderende omgeving - precies de relatie gelegd kan worden tussen dat functioneren van de arbeidsmarkt en het opereren van een organisatie - zoals de arbeidsvoorziening - daarin. De tweede benadering poogt deze verbindingen expliciet te maken.

3. De tweede invalshoek: de arbeidsvoorziening als regisseur

In deze benadering wordt juist getracht de genoemde verbinding te leggen en expliciteren. Daartoe wordt eerst de 'productie' van de arbeidsvoorziening in kaart gebracht. Deze is driedelig. Het meest duidelijk, en meetbaar, is de vacaturevervulling. Minder eenvoudig meetbaar is de 'regisseursfunctie': het feit dat verschillende partijen hun handelingen beter op elkaar afstemmen. Nog lastiger is het met de 'preventieve functie' zoals studie- en beroepskeuzevoorlichting. De totale productie wordt in verband gebracht met feitelijke arbeidsmarktontwikkelingen.

Volgend kenmerk van deze invalshoek is dat de productie en effectiviteit ervan

⁵Cijfers voor latere jaren zijn niet beschikbaar. Scholing heeft een sterkere daling van de structurele werkloosheid tot gevolg dan permanente additionele arbeid in de collectieve sector. Het effect van een aan arbeidsmarktbeleid uitgegeven gulden is in Nederland groter dan in Zweden (waar de collectieve sector een grote rol speelt), maar kleiner dan in Duitsland of Frankrijk (waar scholing centraler staat en geen banenpoolachtige constructies voorkomen). Zie Jackman, 1990.

vooral afgemeten wordt aan de hand van informatie van de (regionale) arbeidsvoorzieningsorganisatie(s) zelf. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld Banenpools of Sociale Werkplaatsen. Indien het metingsprobleem opgelost is, is dan bijvoorbeeld een vergelijking te maken tussen resultaten van verschillende RBA's; deze kunnen weer vergeleken worden met de ter beschikking gestelde middelen zodat enige indicatie van de efficiency wordt verkregen. Dit is een hoogst zinvolle aanpak die ook elders niet ongebruikelijk is. De PTT vergelijkt zo prestaties van postdistricten.

De methodiek van deze benadering is echter nog weinig ontwikkeld. In de praktijk wordt veelal een 'naïeve' methode gehanteerd. Hierbij worden veranderingen in arbeidsmarktomstandigheden domweg toegeschreven aan de interventie. Indien in regio A de geregistreeerde werkloosheid, bij gelijke economische en demografische omstandigheden, sneller daalt dan in B zal dit samenhangen met de beleidsinterventie. Hoewel er Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) zijn die zo argumenteren, acht ik het een wel zeer speculatieve benadering waarbij vooral bij 'negatieve' uitkomsten al snel naar uitvluchten gezocht zal worden.

Een mogelijkheid is wel deze aanpak te koppelen aan meer kwalitatieve informatie. Men zou er bijvoorbeeld vanuit kunnen gaan dat waar een RBA dat een actief 'netwerk' heeft opgebouwd en waarin de werkloosheid meer dan gemiddeld daalt c.q. meer dan gemiddeld moeilijk vervulbare vacatures vervult, in beginsel een oorzakelijk verband sprake is. In de beleidstheorie worden deze samenhangen systematisch in kaart gebracht en tot falsifieerbare uitspraken herleid. Centrale vraag in die benadering is of het eventuele succes of falen van de nieuwe arbeidsvoorziening samenhangt met de opgebouwde 'netwerken' (Edzes en Glebbeek, 1992). Door het bestaan van arbeidsvoorziening als tripartite organisatie zou via de bestuurspartijen bijvoorbeeld invloed op CAO-afspraken uitgeoefend kunnen worden, het onderwijs zou adequater op de arbeidsmarkt worden gericht of de sociale zekerheid zou haar cliënten meer activeren. Dergelijke dwarsverbanden zijn kwantitatief in kaart te brengen. Momenteel is daarover echter nauwelijks informatie voorhanden.

3. Derde invalshoek: prestatie van arbeidsvoorzieningsorganisatie als apparaat

De productie van het arbeidsvoorzieningsapparaat is af te meten aan de hand van vervulde vacatures of werklozen die werk vonden. Dit kan worden gemeten. Ook kan met behulp van deze benadering iets over efficiency van de prestatie worden gezegd. Ik geef vier voorbeelden.

Het eerste betreft het aandeel van de arbeidsvoorziening op de vacaturemarkt, en in het bijzonder bij het vinden van werk door werklozen. Het lijkt

vanzelfsprekend hieraan aandacht te besteden, maar niet alleen de omvang van de door arbeidsvoorziening vervulde vacatures doch ook de trend die hierin is te onderkennen, is geenszins duidelijk. Niet alleen de manier waarop arbeidsbureaus een door hen vervulde vacature definiëren wijkt af van wat bedrijven als vervulling middels het arbeidsbureau herkennen, maar ook de ontwikkeling daarvan divergeert. Voor een goede effectbeoordeling is dit uiteraard onbruikbaar⁶.

Tabel 1: Vacaturevervulling volgens arbeidsvoorziening en bedrijven

	1988	1989	1990	1991
Arbeidsbureaus				
vacaturestroom (x1000)	650	765	887	804
wv geregistreerd (%)	33	31	28	32
vervuld (%)	19	17	14	16
Bedrijven				
vervuld via arbeidsbureaus (%)	13	11	9	8

Bron: Arbeidsvoorziening

Voor de doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid is uiteraard even relevant het aandeel doelgroepen dat via de interventie werk vond. Voor langdurig werklozen en etnische minderheden is dat bijvoorbeeld stijgend. Ook wordt bezien of arbeidsbureaus adequate definities hanteren. Tot nu toe werden de plaatsingen via het Centrum Vakopleiding bijvoorbeeld niet meegeteld.

Een tweede voorbeeld betreft het systematisch verzamelen van door regionale arbeidsvoorzieningsorganisaties vervulde vacatures, budgetten, personeelsomvang, en type beleid om deze onderling te vergelijken. Dan blijkt bijvoorbeeld dat er in 1991 gemiddeld 41 vacatures per medewerker op een arbeidsbureau werden vervuld, maar in Breda 55, in Noord-Holland Noord 57 doch in Amsterdam 29. Deze verschillen lijken samen te hangen met het gevoerde beleid in de verschillende regio's, want de kosten per vervulde vacature waren weer geheel anders verdeeld: gemiddeld f 8.150,- met Den Haag (13.450,-) en Gooi en Vechtstreek (4.360,-) als uitschieters (elk geraamde kosten); voor een overzicht, zie Bijlage 1. Zo kan men ook het aandeel plaatsing met en zonder maatregelen en dergelijke per RBA vergelijken. Door deze kerncijfers te vergelijken met de gevoerde 'marktstrategie' krijgt men een inzicht in de

⁶Bij andere bemiddelende instanties, zoals de Gemeenschappelijke Medische Dienst, bestaan dit soort verschillen overigens ook.

relatieve efficiency van verschillende strategieën.

Een derde voorbeeld is na te gaan of werkzoekenden via het Arbeidsbureau sneller werk vinden dan op andere wijze, en of vacatures sneller worden vervuld (in het voorgaande werd gezien of er werk is gevonden, maar niet of dat bijvoorbeeld binnen twee of drie maanden het geval was). Veel informatie is hierover niet bekend.

Onderzoekingen bij bedrijven geven aan dat de vervullingsduur van een bij een arbeidsbureau aangemelde en vervulde vacature weinig afwijkt van die welke op een andere manier wordt vervuld. Indien de vacatures vergelijkbaar zijn gemaakt (dus gecorrigeerd voor sectoren, functies, opleidingsniveaus en dergelijke) duurt de vacaturevervulling ten opzichte van vervulling bij het arbeidsbureau bij advertenties in 1990 8 dagen langer en in 1991 7 dagen korter, bij een wervingsbureau in 1990 2 maar in 1991 40 dagen langer, en bij werving via eigen personeel in 1990 5 dagen langer en in 1991 8 dagen korter. De positie van het arbeidsbureau was in 1991 dus iets slechter dan in 1990, maar waarschijnlijk aanmerkelijk beter dan in 1986⁷.

Voor werkzoekenden maakt het veel uit in welk segment van de arbeidsmarkt zij zoeken. De kans op het vinden van een baan binnen 1 jaar is voor een werkzoekende met bouw-LBO die alleen bij het arbeidsbureau zoekt 65%, die alleen via advertenties zoekt 58% en die via beide kanalen zoekt 85%. De 'toegevoegde waarde' van het arbeidsbureau als zoekkanaal is ten opzichte van de advertentie dus 20 procentpunt (evenzo goed kan men overigens een toegevoegde waarde aan de advertenties toerekenen). Analog aan de redenering bij de instrumenten zou voor deze groep werkzoekenden een verhoging van de vindkans met 10 procentpunt zo'n f 2.000,- kosten - wat niet slecht afsteekt tegen de kosten van de maatregelen. Voor andere beroeps- en opleidingscategorieën is de toegevoegde waarde van het GAB nog iets hoger (25 tot 40 procentpunt). Uit het voorlopige en niet gepubliceerde *Hoe zoeken werkzoekenden* kwam als beeld naar voren dat de arbeidsvoorziening weliswaar niet zo erg veel werklozen aan een baan hielp, maar toch een relatief succesvol vindkanaal was voor specifieke doelgroepen (met name minderheden, herintreedsters en jongeren).

Een vierde voorbeeld is de internationale vergelijking. Dit wordt door de OESO gedaan in een onderzoek naar het arbeidsmarktbeleid in verschillende landen.

⁷Analyse op basis van cijfers 'Hoe werven bedrijven'. Andere studies komen, voor eerdere jaren, voor het GAB aanmerkelijk ongunstiger uit. In 1986 was de kans voor een werkgever om binnen 3 maanden een nieuwe werknemer op bouw-LBO niveau te vinden via een advertentie 43%, via informele kanalen 47%, via het arbeidsbureau 36%. De combinatie van arbeidsbureau en advertentie leverde een kans op van 64%. Verschillende zoekkanalen blijken elkaar te versterken. Zie M. Lindeboom c.s., 1992.

Aan de hand van cijfers over vacaturestromen en -standen, bemiddelingen, aanmeldingen van werkzoekenden in vergelijking tot het aantal mensen in arbeidsbureaus kan de 'productie' per werknemer worden vergeleken (zie tabel 2). Aan zo'n vergelijking zitten uiteraard haken en ogen. Zo hebben in andere landen arbeidsbureaus een meer of minder uitgebreid takenpakket en is de werklast ook afhankelijk van de duur van de gemiddelde werkloosheid en de mate van vervulbaarheid van vacatures. Op het eerste gezicht en ook rekening houdend met de vele langdurig werklozen bij ons, lijkt de Nederlandse arbeidsvoorziening zich in de middenmoot te bevinden.

Tabel 2: Indicatoren van produktiviteit in arbeidsvoorziening

	Japan	Noorwegen	Spanje	V.K.	Nederland
Omvang per medewerker					
Bevolking	8100	1500	2400	1500	2800
Geregistreerde werkzoekenden	85	65	260	n.a.	145
Geregistreerde werklozen	n.a.	33	150	43	115
Geregistreerde vacatures	119	2	3	5	n.a.
Maandelijks stroom per medewerker					
Nieuwe registratie werkzoekenden	20	12	51	n.a.	11
Instroom vacatures	44	7	5	5	4
Bemiddelingen	7	2	3	4	2

Bron: OESO.

De derde invalshoek steunt in sterke mate, maar niet volledig, op intern gegenereerde informatie. Dit soort informatie wordt momenteel sterk in kwaliteit verbeterd. Daarnaast zal ze altijd via externe toetsing gecheckt dienen te worden. Voordeel van deze invalshoek is dat het relatief eenvoudig is om een beeld te krijgen van ontwikkelingen in de loop der tijd: men krijgt inzicht in de dynamiek. Dit is uiteraard van groot belang. Het is zeker zo nuttig om te weten dat de effectiviteit van het beleid veranderd is, en de oorzaken daarvan te traceren, dan meer absolute antwoorden op vragen te krijgen ('is het rendabel')

in een statische context. Ook voor de evaluatie van de arbeidsvoorziening, die door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het parlement is toegezegd, is dat relevant.

Conclusie is dat deze invalshoek essentiële aanvullende informatie geeft boven dat wat via de eerste bekend is geworden. Vergelijking van kerncijfers per RBA en gevoerde strategieën zegt iets over effectiviteit en efficiency van deze strategieën. Ook inzicht in marktaandeelen voor specifieke groepen en inzake snelheid van vacaturevervulling is van belang. Arbeidsvoorziening blijkt dan onmiskenbaar een toegevoegde waarde te hebben.

Zoals we al zagen, geeft een concentratie van onderzoek op alleen vacaturevervulling echter niet alleen een onvolledig, maar ook onjuist beeld. Daar waar de 'regisseursfunctie' steeds meer invulling krijgt en het dus niet alleen meer om 'maken' maar ook om 'beïnvloeden' gaat, ziet de onderzoeker die of het informatiesysteem dat alleen het 'maken' in beschouwing neemt een steeds grotere groep activiteiten over het hoofd. In termen van de cirkels als zoekinstrument: daar waar de vernieuwing en verbetering in de middelste cirkel plaatsvindt, en men alleen naar de binnenste kijkt, zijn effectiviteitspraken zinledig. De uitkomsten van de derde invalshoek zijn dus ook niet meer dan aanvullend op die van de tweede. Nog sterker geldt dit voor de analyse van afzonderlijke instrumenten.

4. De traditionele invalshoek: effectiviteit en efficiency van instrumenten

Het meest traditioneel is het onderzoek naar afzonderlijke instrumenten. Omdat daarover het meest bekend is, zal de uitkomst daarvan in het navolgende relatief uitvoerig aan bod komen.

Om effectiviteit en efficiency van maatregelen te bezien, dient het volgende te worden bekeken (De Wachter en Visser, 1986; de Koning, 1991; OECD, 1992; Boot en Drewes, 1993):

- wat is per instrument de doelstelling,
- wat is het bereik en om welke deelnemers gaat het,
- wat is het effect op de reguliere arbeidsmarkt (zo dat wordt beoogd),
- zou dit effect voor de betrokken deelnemers ook zijn bereikt indien ze geen gebruik hadden gemaakt van het instrument,
- wat zijn de kosten per plaatsing in het instrument,
- wat zijn de kosten per doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.

Er wordt dan niet alleen rekening gehouden met het directe plaatsingseffect van een maatregel, maar ook met de doorstroming (waar relevant), en met de vraag of deelnemers aan maatregelen ook niet een baan gevonden zouden hebben indien ze niet aan de maatregelen hadden deelgenomen. Dezelfde vragen gelden

voor reguliere bemiddelingsactiviteiten. Nog niet behandeld is dan de vraag of deelnemers vanwege het scholings- of bemiddelingsinstrument een betere (qua beloning, of dienstverband) baan vinden dan anders het geval zou zijn geweest, of dat een betere aansluiting wordt bereikt doordat moeilijk vervulbare vacatures sneller worden vervuld. Beide aspecten zijn van belang. Door plaatsing in betere banen kan herhalingswerkloosheid - die zeer stigmatiserend werkt - worden voorkomen, en door het vervullen van moeilijke vacatures wordt een opwaarts effect op de loonvorming tegengegaan en neemt de produktie meer toe dan anders het geval zou zijn geweest.

Doelstelling. Doelstellingen van instrumenten zijn soms wel en soms niet helder omschreven; daarnaast is er van al of niet positief te waarderen neveneffecten sprake. Dit is ook sterk afhankelijk van het type instrument. We kunnen er vier onderscheiden: loonkostensubsidies, (zoals de Kaderregeling Arbeidsinpassing), permanent additioneel werk (Sociale Werkplaatsen, Banenpools), scholing, en intensieve bemiddeling⁸. Daarnaast is uiteraard ook de reguliere bemiddeling van belang. Bij behandeling van instrumenten wordt deze vaak, ten onrechte, over het hoofd gezien. Het Jeugdwerkgarantieplan is niet meegenomen, omdat daarover geen uitstroomcijfers zijn en de Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingwezen niet omdat het additionele effect van deze maatregel wel erg lastig te schatten is⁹.

Uiteraard is de indeling in vijf hoofdgroepen zo nu en dan enigszins arbitrair. Werkervaringsplaatsen in de collectieve sector zijn ook 'additioneel werk'; de aard van het onderscheid ligt dan mede in het permanente karakter van additionele banen. Naarmate regio's het instrumentarium flexibiliseren zullen de scheidslijnen tussen de instrumenten (verder) wegvallen.

De doelstellingen zijn inzake permanent additioneel werk en scholing doorgaans minder eenduidig dan bij loonkostensubsidies en bemiddeling. De Sociale Werkvoorziening, bijvoorbeeld, beoogt dat mensen werk kunnen verrichten voor wie dat onder normale omstandigheden niet mogelijk zou zijn, maar tevens om de doorstroom naar regulier werk te vergroten. Wanneer het gestelde doel inzake de doorstroom is bereikt, is vooraf echter niet vastgelegd. Daarnaast kan deze doorstroomdoelstelling weer in conflict komen met de originele plaatsingsdoelstelling. Ook bij scholing is niet altijd even duidelijk in welke mate direct gemikt wordt op werkinpassing of op vervolgopleidingen.

Opmerkelijk is overigens dat het inkomen bij werkaanvaarding in het-beleid

⁸Met intensieve bemiddeling wordt hier de meer dan reguliere steun, zoals die bijvoorbeeld in Sollicitatieclubs plaatsvindt, bedoeld en niet de veel kostbaarder individuele trajectbemiddeling, waarvan andere instrumenten doorgaans ook deel uitmaken.

⁹De effectiviteit van de BVL (bijdrage aan praktijkcomponent leerlingwezen) zou beoordeeld moeten worden op het tot stand brengen van extra leer-arbeidsplaatsen ten opzichte van wat anders gebeurd zou zijn. Hierover is geen onderzoek bekend.

slechts een geringe rol speelt. Als dat hoger is dan anders het geval zou zijn geweest, is dat een positief effect van de interventie. In bijvoorbeeld de Verenigde Staten wordt juist sterk op dit aspect gelet. Vanwege de daar bestaande grotere inkomensverschillen is dit deels eenvoudig verklaarbaar.

Verder is er sprake van neveneffecten. Deze zijn er in drie soorten. Ten eerste worden bij scholing als gesteld sneller vacatures vervuld, die anders een opwaarts effect op de loonontwikkeling zouden hebben gehad. Bij loonkosten-subsidies worden er daarentegen mensen in banen geplaatst die anders veelal ook vervuld zouden worden, maar bijvoorbeeld door mensen zonder uitkering, of door uitkeringsgerechtigden op eigen initiatief. Bij scholing worden soms lager door hoger geschoolden verdrongen. Deze verdringing is echter juist beoogd indien een 'doelgroep' geplaatst wordt in plaats van iemand die niet tot de doelgroep van het beleid wordt gerekend. Verdringing kan dus niet in alle gevallen negatief worden beoordeeld. Bij intensieve bemiddeling is er eveneens van een dergelijke verdringing sprake. Ten tweede wordt er door scholing en werkervaring relevante kennis opgebouwd die op de reguliere arbeidsmarkt gebruikt kan worden, ook indien dit niet direct tot inpassing in werk leidt. En ten derde is additioneel werk op maatschappelijk zinvolle produktie en integratie van de deelnemers in de maatschappij gericht, die als zodanig van belang geacht moet worden. Dit is een belangrijk neveneffect, dat in beginsel even zwaar zou kunnen wegen als de vraag naar doorstroming en dat dichter staat bij het oorspronkelijke doel van additioneel werk.

Bereik voor doelgroepen. Essentieel voor de effectiviteit van beleid is dat de groepen waarop het is gericht ermee worden bereikt. Soms is dat vrijwel per definitie het geval, aangezien de doelen van een instrument dan zeer ruim zijn omschreven. Bij een aantal scholingsinstrumenten is daar bijvoorbeeld sprake van. Bij andere zijn de doelen echter specifiek omschreven, en is het mogelijk te toetsen of de beoogde doelgroepen er ook deel vanuit maken. Zeer algemeen zou men kunnen stellen dat effectiviteit tenminste inhoudt dat de doelgroepen van arbeidsmarktbeleid in meer dan evenredige mate deel uitmaken van de maatregelen. In de praktijk is dat echter niet altijd het geval¹⁰.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de wellicht 'moeilijkste' doelgroep, namelijk minderheden. Afhankelijk van de gekozen definitie voor werkloosheid en minderheden behoort zo'n 12 tot 19% van de werklozen (Werkzoekenden zonder baan) of 16,5 tot 25% van de geregistreerd werklozen tot de minderheden¹¹. Het percentage minderheden in scholingsinstrumenten is 16,5%, in loonkostensubsidies 13,2, in de voorloper van het Jeugdwerkga-

¹⁰ Wel lijkt het aandeel moeilijke doelgroepen in de meeste maatregelen gestaag toe te nemen.

¹¹ Het lage getal omvat alleen Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, het hoge getal alle niet-Nederlanders.

rantieplan 12 en in het leerlingwezen 3%¹². Het is dus zeer de vraag of alle instrumenten wel de groepen in die mate bereiken waarvoor ze zijn bedoeld. Dat is uiteraard vooral relevant voor de instrumenten die als 'laatste redmiddel' zijn bedoeld.

Dit is temeer een probleem, aangezien de instrumenten juist voor 'moeilijke doelgroepen' een hoge toegevoegde waarde lijken te hebben. Dit is een belangrijke constatering die doorgaans niet direct uit de uitstroomcijfers naar voren komt - die zijn voor de moeilijkste groepen juist relatief laag - maar alleen in vergelijking tot wat er met die groepen gebeurt zou zijn indien geen maatregel was toegepast.

Een andere vraag is of deelnemers aan maatregelen niet op betere banen terecht zijn gekomen dan anders het geval was geweest. Vooral bij scholing blijkt dit vaak het geval te zijn. Hier is dan weer de vraag in welke mate deelnemers andere werkzoekenden 'verdringen': ze vinden weliswaar een baan, maar die gaat een ander zijn of haar neus voorbij. Dit blijkt sterker het geval te zijn bij 'eenvoudige' instrumenten die betrekkelijk ongericht zijn, en minder bij 'dure', instrumenten die op additioneel werk zijn gericht. In de mate dat scholing op moeilijk vervulbare vacatures is gericht, vindt deze verdringing ook minder plaats. Van belang is dat juist in de 'reguliere' bemiddeling het aandeel moeilijke doelgroepen toeneemt. Indicatief is het hoge aantal geplaatste minderheden door de Arbeidsvoorziening in 1991.

Controlegroep. Een belangrijk onderdeel van de analyse is de controlegroep: wat zou er met (soortgelijke) deelnemers zijn gebeurd indien er geen interventie had plaatsgevonden. Dit is een belangrijke vraag inzake effectiviteit. Immers, indien 80% van de deelnemers aan een bepaalde maatregel werk vindt zegt dat weinig indien ze het anders ook gedaan zouden hebben. En voor zeer kansarmen is een verhoging van de kans op werk van zeg 10 naar 30% een reële vooruitgang.

Kosten zijn doorgaans bekend. Het is echter enigszins arbitrair welke kosten aan bemiddeling toegerekend moeten worden, en in welke mate bemiddelingskosten bij maatregelkosten opgeteld moeten worden.

De personeels- en beheerskosten van de Arbeidsvoorziening bedragen ongeveer f. 765 mln.¹³ Deze komen uiteraard niet alleen ten goede aan reguliere bemiddeling, maar ook aan het toepassen van instrumenten en andere aan Arbeidsvoorziening opgedragen taken (bijvoorbeeld beoordeling noodzaak toelating buitenlandse arbeidskrachten, studie- en beroepskeuzevoorlichting). Bij

¹²Dit loopt overigens zeer uiteen per instrument, waarbij de Vrouwenvak scholen, een enkele scholingsregeling (Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie) en de Vergoedingsregeling Uitzendarbeid een hoog aandeel minderheden bereiken.

¹³Dit is exclusief personeelskosten Centra vakopleiding, die aan deze Centra zijn toegerekend.

benadering kan 50% van de personeelstijd aan reguliere bemiddeling worden toegeschreven. In 1991 vervulde Arbeidsvoorziening - indien wordt afgezien van vacatures die ook bij de instrumenten al zijn meegenomen - 97.500 'reguliere' vacatures. Per vacature kost dat ongeveer f 4.000,¹⁴. Deze benadering impliceert wel dat in feite aan de bovengenoemde bedragen per instrument nog een post voor personeels- en beheerskosten toegevoegd zou moeten worden.

Informatie. Niet alle benodigde informatie is voorhanden. In de praktijk is van de meeste instrumenten de doorstroming niet bekend, of alleen bij een steekproef voor een bepaald jaar. We kunnen dan weinig anders dan aannemen dat het doorstromingspercentage niet veranderd is, ook al is dat in de werkelijkheid uiteraard wel het geval (bijvoorbeeld omdat een maatregel in 1988 is geëvalueerd en sindsdien de arbeidsmarkt krappere of juist ruimer is geworden). Vrijwel geen enkele evaluatie werkt met een echte controlegroep (stelt zich dus niet de vraag wat er anders met de deelnemers was gebeurd), nog los van de vraag of goede controlegroepen wel zo eenvoudig zijn te formeren. Om misverstanden te vermijden: dit is uiteraard geen probleem dat specifiek bij arbeidsmarktbeleid speelt.

Effectiviteit, efficiency en toegevoegde waarde

A priori staat daarbij het effect van verschillende maatregelen niet vast. Twee factoren met tegengestelde invloed spelen een rol.

De eerste, en doorgaans het meest benadrukt, is de 'kwalificatie' die men door een maatregel verwerft: motivatie, scholingskennis, werkervaring. Dit heeft uiteraard een positieve invloed op de kans op werk. De tweede, waaraan meestal minder aandacht wordt geschonken, is de zoekintensiteit. Indien men aan een maatregel deelneemt zoekt men minder intensief 'gewoon' werk. De vraag is welke van deze effecten overheerst. Hypothese daarbij kan zijn dat bij intensieve bemiddeling a priori het positieve effect zal overheersen (zowel meer kwalificatie als meer zoekintensiteit), dit bij scholing en loonkostensubsidies onduidelijk is (meer kwalificatie en minder zoekintensiteit), en bij additionele banen het van de context afhangt. Ingeval deze ook in de praktijk op grotere schaal met straffe sancties gepaard gaan zal de zoekintensiteit minder afnemen dan in een meer vrijblijvende sfeer. Het Jeugdwerkgarantieplan bijvoorbeeld zou dan op de uitstroom een positiever effect hebben dan de Banenpools. De zoekintensiteit zal ook afhangen van het inkomensperspectief voor de betrokkenen. Veel deelnemers aan sociale werkplaatsen gaan er bijvoorbeeld ook op langere termijn financieel niet op vooruit indien ze regulier werk zouden

¹⁴Er is dan geen rekening mee gehouden dat Arbvo wettelijke taken heeft in het kader van de vacaturevervulling, die niet alle even bevorderlijk hoeven zijn voor de snelheid of mate van vacaturevervulling door Arbvo (bijvoorbeeld inschrijvingsplicht voor alle werkzoekenden).

vinden.

Op basis van een veel gedetailleerder overzicht van effectiviteit per maatregel (zie Bijlage 2) is het volgende totaalbeeld te schetsen. In feite zou hierbij ook het effect van reguliere bemiddeling genoemd moeten worden. Daarover zijn, opvallend genoeg, geen vergelijkbare cijfers bekend.

	kans op doorstroming naar regulier werk	kosten per plaatsing	kans op werk zonder maatregel
loonkosten subsidie	65%	f 10.000,-	25%
perm. add. werk	5%	f 40.000,-	0-1%
scholing	70%	f 5.500,-	50%
intensieve bemiddeling	70%	f 2.000,-	50%

(loonkostensubsidie omvat alle Kaderregeling Arbeidsinpassing en Vergoedingsregeling Uitzendwezen toepassingen, permanent additioneel werk omvat Banenpools en Sociale Werkplaatsen (WSW). Kosten loonkostensubsidies exclusief premiereductie).

De 'toegevoegde waarde' kan worden uitgedrukt in een vergelijking van de uitstroombkans met en zonder het instrument, en de efficiency door dit te vergelijken met de kosten. Een hoge toegevoegde waarde is een indicator voor effectiviteit (gemeten aan de doelstelling van doorstroming naar regulier werk). De combinatie van toegevoegde waarde en kosten is dan een uitdrukking van efficiency. Een verhoging van de uitstroombkans voor deelnemers ten opzichte van niet-deelnemers met bijvoorbeeld 10 procentpunt kost in het geval van loonkostensubsidies f 2.500,-, bij scholing f 2.750,- en bij intensieve bemiddeling f 1.000,-. Indien door additionele arbeid de kans op werk van 0 naar 10% zou stijgen (een zeer optimistische veronderstelling), betekent dit f 80.000,- voor 10 procentpunt verhoging uitstroombkans via dit type instrument¹⁵.

Loonkostensubsidies zijn relatief duur, maar verhogen ook de uitstroombkans fors. De toegevoegde waarde - bezien vanuit doorstroming naar de arbeidsmarkt - van Banenpools en Sociale Werkplaatsen is vrijwel nihil. In het licht van hun doelstelling, waarin doorstroming een geringe plaats inneemt, is dat niet verwonderlijk. De toegevoegde waarde van intensieve bemiddeling is hoger dan

¹⁵ Als volgt berekend: bij bijvoorbeeld scholing stijgt de kans op werk met 20 procentpunt tegen 5.500,-; dat impliceert 2.750,- bij 10 procentpunt. Niet onbelangrijke complicatie is dat hierbij een rechtlijnig verband wordt verondersteld. Dat is waarschijnlijk onterecht. In werkelijkheid zullen de 'marginale kosten' voor een plaatsing hoger zijn dan de 'gemiddelde'. Uit Zweden is daarnaast bekend dat de toegevoegde waarde voor de gemiddelde deelnemer aan een scholingsmaatregel positief is, maar voor de marginale negatief. Anders gezegd: daar heeft het wel zin mensen naar scholingsmaatregelen te sturen, maar heeft het geen zin steeds meer mensen naar scholingen te sturen. Voor Nederland zijn dit soort gegevens onbekend.

die van scholing en loonkostensubsidies. Opmerkelijk is dat loonkostensubsidies en scholing vergelijkbaar scoren, terwijl veelal de indruk bestaat dat scholing een hogere effectiviteit heeft. Dit is wel verklaarbaar. Momenteel worden loonkostensubsidies veel selectiever toegepast dan scholing: men moet aan bepaalde criteria voldoen (met name de duur van de werkloosheid)¹⁶. Voor sommige scholingsinstrumenten is het initiatief van de deelnemer zelf voldoende en er wordt vrij automatisch een subsidie toegepast. Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat maatregelen effectief zijn naarmate ze doelgericht zijn. Loonkostensubsidies bevatten ook een vraagelement: ze komen alleen terecht bij geïnteresseerde ondernemers. Dit zou ook kunnen verklaren waarom de zeer ongerichte WLOM (vermindering loonkosten op minimumloonniveau) een gering rendement lijkt te hebben (Mot c.s., 1992). De iets hogere effectiviteit van loonkostensubsidies in vergelijking met die vormen van scholing die geen vraagelementen bevatten, hangt hier wellicht mee samen¹⁷. Bij verdere flexibilisering van dit instrument zal dit verder kunnen toenemen.

Kosten en uitgespaarde uitkeringen

Ten slotte kan men zich de vraag stellen in welke verhouding de toegevoegde waarde staat tot uitgespaarde uitkeringen. Deze vraag is op grond van beschikbaar datamateriaal niet te beantwoorden, en er kan slechts een zeer globale schatting worden gedaan. Aangezien een antwoord op deze vraag nodig is voor enig inzicht in de kosten/baten verhouding, zullen we bij wijze van voorbeeld een mogelijke aanpak schetsen. Het gaat om een illustratie en zeker niet om een definitieve uitkomst van onderzoek.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat uitkeringsgerechtigden zowel aan de maatregel deelnemen, als tot de controlegroep behoren, en dat de uitkering f 25.000,- bedraagt op jaarbasis¹⁸. Het eerste voorbeeld betreft scholing (scholing gedurende halfjaar, f 5.200,- gemiddelde kosten, directe uitstroom na volgen cursus); het tweede voorbeeld loonkostensubsidie (maatregel gedurende halfjaar, geen uitkering tijdens maatregel, directe uitstroom na afloop); het derde voorbeeld is additioneel werk (geen uitkering tijdens werk, maatregel vol

¹⁶Ook uit een recente WRR-studie komt naar voren dat werkgevers loonkostensubsidies weliswaar niet erg belangrijk vinden, maar dat ze toch opwegen tegen een gebrek aan werkervaring van langdurig werklozen (dat in vergelijking met andere kenmerken ook niet zo zwaar weegt). Zie van Beek en van Praag, 1992.

¹⁷Een indicatie hiervan is ook de effectiviteit van de BVL (subsidie leerlingwezen). Stel dat de uitstroomkans naar werk in het llw 100% bedraagt, en die voor de doelgroep zonder llw 70%. De kosten per BVL-plaats zijn 5000,- en de 'toegevoegde waarde' is dan 1650,- per 10 procentpunt verbetering uitstroomkans.

¹⁸Het is de vraag of deze veronderstelling vooral bij scholingsmaatregelen gerechtvaardigd is. Naarmate dit niet het geval is, geeft de kosten/baten verhouding een te optimistisch beeld. Vgl. De Koning, 1992.

jaar, 5% uitstroom die geleidelijk plaatsvindt); het vierde voorbeeld is intensieve bemiddeling (extra bemiddelingskosten gedurende eerste half jaar, extra uitstroom in het hele jaar). Voor de details zie bijlage 3.

In het volgende staatje worden de kosten inclusief maatregel vergeleken met de uitkeringskosten zonder maatregel, beide gedurende het jaar waarin de maatregel plaatsvond ('kosten/baten'). Daarnaast is vermeld of er de al genoemde neveneffecten zijn, die niet in het getal zijn uitgedrukt maar waarmee wel rekening gehouden dient te worden.

In alle gevallen beperkt de berekening zich tot een jaar. De effecten van de maatregelen op wat langere duur zijn uiteraard gunstiger, omdat de uitgave is gedaan en het investeringseffect doorsijpelt.

Nogmaals: het gaat om voorbeelden, die beogen enig beeld van de realiteit te geven maar niet de pretentie hebben deze perfect te weerspiegelen.

	kosten/baten	neveneffecten
additionele arbeid	1,56	+ (maatschappelijk nut)
scholing	1,25	++ (mvv, kennis)
loonkostensubsidie	1,01	0+ (verdringing, kennis)
intens. bemiddeling	0,91	0 (verdringing)

Scholing levert dus hogere kosten op dan zonder maatregel het geval was geweest, maar hier staat een niet in de berekening uitgedrukt sterk positief effect tegenover. Bij loonkostensubsidies zijn de kosten en baten vergelijkbaar. Bij additionele arbeid zijn de kosten aanmerkelijk hoger dan de baten, en bij intensieve bemiddeling de baten hoger dan de kosten. De neveneffecten zijn vooral bij scholing, maar ook bij additionele arbeid positief en bij intensieve bemiddeling neutraal.

Interessant is niet zozeer de absolute hoogte van de getallen - indien bijvoorbeeld met hogere uitkeringen rekening was gehouden, zouden deze alle lager zijn en gunstiger voor de maatregelen - maar de relatieve. Dan blijkt dat intensieve bemiddeling het best scoort, scholing en loonkostensubsidies ruwweg vergelijkbaar zijn (indien met de neveneffecten rekening wordt gehouden) en additionele arbeid aanmerkelijk slechter scoort indien op kosten en baten wordt gelet. Dit laatste is logisch. Het is echter wel belangrijk indien wordt overwogen additionele arbeid mede een doorstromingsdoelstelling te geven. Op het eerste gezicht lijkt dat bij te dragen aan arbeidsparticipatie, maar ten opzichte van andere instrumenten zou het om buitengewoon kostbaar beleid gaan.

In dit overzicht is geen rekening gehouden met gewone bemiddeling noch met 'trajectbemiddeling'. Met dit laatste wordt bedoeld op een type bemiddeling

waarbij het instrumentarium bewust is 'geschakeld' in een proces gericht op werkaanvaarding, met veel aandacht voor motivering, begeleiding, controle en baangarantie. Dit is uiteraard juist een zeer dure vorm van bemiddeling, met wellicht ook een hoog rendement¹⁹.

Conclusie van de traditionele invalshoek is dat:

- de toegevoegde waarde van scholing en loonkostensubsidies vergelijkbaar is, maar van intensieve bemiddeling hoger;
- scholing die op moeilijk vervulbare vacatures is gericht en additionele arbeid de minste verdringing veroorzaken;
- combinaties van scholing en werkervaring efficiënter lijken te zijn dan deze instrumenten apart;
- specifiek op moeilijke doelgroepen gerichte instrumenten een hogere toegevoegde waarde hebben dan meer ongerichte instrumenten;
- voorzover additionele arbeid als doorstroominstrument wordt gebruikt, hierbij van buitensporig hoge kosten sprake is;
- de verhouding tussen kosten en baten (uitgespaarde uitkeringen) nader onderzocht dient te worden.

6. Conclusie

Er zijn meerdere invalshoeken om effectiviteit en efficiency van arbeidsmarktbeleid te bezien. Elk van de invalshoeken heeft tekortkomingen. Door de invalshoeken te combineren krijgen we een aanvaardbaar beeld van het gevoerde beleid, waarbij een rijkdom aan inzichten is verworven die waarschijnlijk zeer gunstig afsteekt tegen andere vormen van beleid. De invalshoeken sluiten aan bij de drie cirkels van arbeidsmarktbeleid. Opvallend daarbij is wel dat het onderzoek naar de effectiviteit van in feite het belangrijkste beleidsdoel - het beter functioneren van de markt - nog het minst heeft opgeleverd. Anders gezegd: er zijn te veel partiële analyses, en te weinig integrale. Ook is er teveel naar instrumenten gekeken en te weinig naar het hele beleidsproces van (bijvoorbeeld) de arbeidsvoorziening. Al met al hebben we nog slechts een zeer onvolledig inzicht in de beleidseffectiviteit, en nog minder in de efficiency ervan. In vergelijking met andere beleidsterreinen zijn er waarschijnlijk echter relatief weinig compleet witte vlekken. Wel is opmerkelijk dat er voor het arbeidsmarktbeleid nog geen poging is gedaan tot een principiële vergelijking van typen beleidsinterventies (dwang, transactie, overreding), zoals de WRR die voor het milieubeleid heeft gepresenteerd.

¹⁹In andere landen zijn er spaarzame studies die daarop wijzen. Vgl. Gregg, 1991. Voor individuele arbeidsbureaus respectievelijk RBA's kan het zeer zinvol zijn kosten en opbrengsten van trajectbemiddeling (inclusief scholing en subsidies) tegenover de 'gewone' bemiddeling te zetten.

Enkele conclusies voor het landelijk niveau - waarvan nogmaals het tentatieve en soms speculatieve karakter benadrukt moet worden - zouden als volgt kunnen luiden.

1 De traditionele invalshoek is sterk op afzonderlijke instrumenten gericht. De andere bezien de totale 'productie' van arbeidsvoorziening, en kijken naar de mate waarin de arbeidsmarkt meer of minder goed is gaan functioneren. De niet-traditionele invalshoeken dienen nu met de meeste urgentie verder ontwikkeld te worden.

2 Niet elk type arbeidsmarktinstrument heeft hetzelfde doel. Waar het doel meer op doorstroming is gericht, is effectiviteit en efficiency eenvoudiger te beoordelen. Waar doorstroming alleen 'nevendoelelstelling' is, is bij voorbaat niet uit te maken of deze wordt gehaald.

Voorzover alle instrumenten op doorstroming worden beoordeeld, is additionele arbeid (banenpools, Sociale Werkplaatsen) zeer aanzienlijk duurder dan overige instrumenten. Ook het bevorderen van uitstroom via deze instrumenten zal onvergelykbaar veel duurder zijn dan uitstroombevordering via meer reguliere instrumenten.

Loonkostensubsidies en scholing in combinatie met werkervaring hebben een hogere toegevoegde waarde - berekend als verhoging van de kans op werk gerelateerd aan de kosten per instrument - dan scholing sec. Intensieve bemiddeling heeft de hoogste toegevoegde waarde. Deze verschillen zijn ten dele te verklaren: selectiever toepassen van een instrument en bij voorbaat afspraken maken met werkgevers bevordert efficiency.

Reguliere bemiddeling is in vergelijking tot instrumenten - schattenderwijs - relatief efficiënt. Vacatures worden via het arbeidsbureau niet sneller vervuld dan via andere wervingskanalen. Vergroting van het aantal wervingskanalen verkort de vacatureduur.

3 Grosso modo heeft het arbeidsvoorzieningsbeleid bijgedragen aan de verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt.

Literatuur

Beek, K.W.H en B.M.S. van Praag, 1992, *Kiezen uit sollicitanten*, Den Haag.
Boot, P.A. en M.G. Drewes, 1993, Evaluation of Public Training Programmes in Industrial Countries, *International Encyclopedia of Education*, 2nd ed. (Oxford, te verschijnen)

Edzes, A.J.C. en A.C. Glebbeek, 1992, De arbeidsvoorziening: beleidstheorie en evaluatie, *Sociaal Maandschrift Arbeid*, mei.

Gregg, P., 1991, Is there a future for special employment measures in the 1990s, *National Institute for Economic Reviews*, Nov.

Jackman R. c.s., 1990, Unemployment policies, *Economic Policy*, Oct.

Lindeboom, M. c.s., 1992, *De effectiviteit van zoekkanalen voor werkgevers*

- en werknemers*, OSA W95.
- Koning, J. de, 1991, *Evaluatie Arbeidsvoorziening: The State of the Art*, Rijswijk.
- Koning, J. de, 1992, *Evaluatie van maatregelen voor werklozen: een overzicht; paper voor de werkconferentie effectiviteit en efficiency van arbeidsmarktbeleid*, Den Haag - Rijswijk, Sept.
- Layard, R., S. Nickell, R. Jackman, 1991, *Unemployment*, Oxford.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1992, *Sociale Nota*, Tweede kamer 1992-1993, 22802, nrs. 1-2, Den Haag.
- Mot, E.S. c.s., 1992, *Werking van de wet loonkostenreductie op minimumloonniveau*, SEO, Amsterdam.
- OECD, 1992, *Evaluating Labour Market and Social Programmes*, Paris.
- Ours, J.C. van, 1991, The efficiency of the Dutch labour market in matching unemployment and vacancies, *The Economist* 139, 358-378.
- Schooneboom, I.J., 1992, *Effectiviteit en efficiency van instrumenten; paper voor de werkconferentie effectiviteit en efficiency van arbeidsmarktbeleid*, Den Haag - Rijswijk, Sept.
- Wachter, M. de en E. Visser, 1986, *Doelmatigheid uittrekkingbevorderende arbeidsmarktinstrumenten*, Den Haag-Amsterdam.
- WRR, 1992, *Milieubeleid*, Rapport aan de regering nr. 41, Den Haag.

Bijlage 1: kosten en taakstelling van vacaturevervulling en totaal bereik van maatregelen per RBA

RBA	geraamde kosten per vacature		te vervullen vacatures	totaal bereik maatregelen
	1991		1992	1992/1991
	guldens		personen	
1. Groningen	7.798	12.466	6.000	8.542
2. Friesland	7.652	8.630	6.900	9.374
3. Drenthe	5.829	7.888	5.500	4.473
4. IJssel-Vecht	8.309	11.992	2.400	1.849
5. Twente	11.914	14.146	4.284	6.388
6. Midden-IJssel	6.814	7.630	2.050	2.018
7. Veluwe	7.258	9.195	4.130	4.078
8. Arnhem/O.-Gelderland	10.494	11.227	4.800	5.755
9. Nijmegen/Rivierenland	10.024	10.574	4.800	5.335
10. Flevoland	6.686	7.394	1.785	1.515
11. Oost-Utrecht	6.774	7.677	3.250	2.611
12. M.- en W.-Utrecht	11.010	12.147	4.830	5.975
13. Gooi en Vechtstreek	4.632	5.793	2.645	1.502
14. Noord-Holland Noord	6.260	6.149	5.700	3.061
15. A'dam/Zaanstr/Waterl.	6.625	12.735	10.200	14.294
16. Kennem/A'stel/Meerlnd	5.745	11.747	3.500	3.633
17. Rijnstreek	8.032	8.756	4.350	2.648
18. Den Haag/Delft	13.454	13.623	6.300	7.999
19. Drechtsteden	9.956	11.281	2.380	2.287
20. Rijnmond	10.376	10.881	13.000	10.660
21. Zeeland	7.180	9.186	3.000	2.635
22. Westel. Noord-Brabant	5.207	6.925	2.540	1.702
23. Breda e.o.	6.430	8.154	4.065	3.475
24. Midden-Brabant	8.429	8.434	3.872	2.857
25. Noordoost-Brabant	7.520	8.902	5.700	4.711
26. Zuidoost-Brabant	7.942	8.845	6.500	2.813
27. M.- en N.-Limburg	7.379	8.121	4.675	4.795
28. Zuid-Limburg	8.758	13.183	5.640	7.234
Totaal regio's	8.150	10.143	134.796	134.219

Bron: Arbeidsvoorziening

Bijlage 2: Effectiviteit en efficiency van het arbeidsmarkt instrumentarium, cijfers van 1990 of 1991

maatregel doel		toepassing	doorstroming reguliere baan	windfall	verdringing	kosten per plaatsing
KRA	1. inpassing langdurig werklozen	12.300	80%	40%	75%	5.000 excl. premiered
	2. werkervaringsplaats langdurig werklozen	6.400	30%	laag	laag	17.000 excl. premiered
VU	werkervaring via uitzendarbeid	2.100	50%	laag	hoog	19.000
Banenpool	zeer moeilijk bemiddelbare personen	6.000	0%	0%	n.v.t.	35.000
CBB	opheffen achterstandpositie	4.200	20%	75%		11.000
CV	herinpassing werklozen/met werkloosheid bedreigden door scholing	16.100	80%	75%		12.000 (9.900 VTE)
KRS	herinpassing na scholing	52.000	75%	75%		3.500
	wv werklozen	44.000	70%	75%		
PBVE	oriëntatie en schakelcursussen	18.400	50%	40%		(via KRS)
WVS	scholing van vrouwen ouder dan 25 jaar	970	70%	laag		10.000
SOL	sollicitatieclubs; soll. training voor werklozen	5.300	70%	hoog	hoog	2.000

BBS	inpassing op moeilijk vervulbare vacatures na scholing	3.100	100%	laag	laag	15.000
BVL	praktijkcomponent	55.600	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	4.800
WSW	bevorderen van arbeid onder aan- gepaste omstandig- heden leerlingwezen	78.100	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	41.000

Bijlage 3: Berekening kosten en baten maatregelen

In alle gevallen wordt uitgegaan van een uitkeringslast van 25.000,- per persoon, en verondersteld dat alleen deelnemers aan maatregelen uitkeringsgerechtigd zijn.

Scholing. De scholing duurt een half jaar en kost 5.200,-. In de loop van het tweede half jaar stroomt 70% van de deelnemers uit naar werk. Van de controlegroep stroomt in de loop van het jaar 50% uit naar werk.

Kosten deelnemers: $(1 * 30.200 * 0,5) + (0,65 * 25.000 * 0,5) = 23.225$.
Kosten niet-deelnemers: $0,75 * 25.000 = 18.750$. Verhouding 1,25.

Loonkostensubsidies. De subsidie duurt een half jaar en kost 19.000 (te vergelijken met de VU). Na een half jaar stroomt direct 70% uit naar werk. Zonder subsidie stroomt in de loop van het jaar 20% uit naar werk.

Kosten deelnemers: $(19.000 * 1) + (25.000 * 0,3 * 0,5) = 22.750$. Kosten niet-deelnemers: $0,9 * 25.000 = 22.500$. Verhouding 1,01.

Additionele arbeid. Verondersteld wordt 5% uitstroom van deelnemers in de loop van het jaar en kosten additioneel werk van 40.000. Niet-deelnemers stromen niet uit.

Kosten deelnemers: $(40.000 * 0,975) = 39.000$. Kosten niet-deelnemers $(1 * 25.000) = 25.000$. Verhouding 1,56.

Intensieve bemiddeling. Verondersteld is een half jaar intensieve bemiddeling, die 2.000 kost. Deelnemers en niet-deelnemers stromen in de loop van het jaar uit. Gedurende de intensieve bemiddeling stroomt 70% uit, er na en voor niet-deelnemers 50%.

Kosten deelnemers: $(0,5 * 0,82 * 27.000) + (0,5 * 0,48 * 25.000) = 17.070$.
Kosten niet-deelnemers : $(0,75 * 25.000) = 18.750$. Verhouding: 0,91. Hierbij wreekt zich overigens wel dat gemakshalve een rechtlijnig uitstroomverloop is verondersteld. Voor de verhouding tussen de twee uitkomsten doet dat echter weinig ter zake.