

Werkdocument

No 118

Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen
Welke rol heeft de overheid te spelen?

Centraal Planbureau, Den Haag, februari 2000

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Website www.cpb.nl
PDF-versie www.cpb.nl/nl/pub/werkdoc.html

ISBN 90 5833 030 3

Inhoud

Ten geleide	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel	12
1.3 Onderzoeksvraag	12
1.4 Aanpak	12
1.5 Afbakening	15
2 Definiëring van de markt	
2.1 Inleiding	17
2.2 Bestaansgrond van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie	17
2.3 Kernactiviteiten	18
2.4 Conclusie	25
3 Het falen van een vrije markt	
3.1 Inleiding	27
3.2 Externe effecten vanuit de sociale zekerheid	27
3.3 Interactie tussen sociale zekerheid en andere factoren	28
3.4 Arbeidsbemiddeling als publiek goed	31
3.5 Informatie-ongelijkheid tussen intermediair en cliënt	32
3.6 Vooroordelen van werkgevers	36
3.7 Marktmacht van intermediairs	37
3.8 Conclusie	38

4	Vormgeving van het overheidsingrijpen	
4.1	Inleiding	41
4.2	Externe effecten vanuit sociale zekerheid	41
4.3	Interactie tussen sociale zekerheid en andere factoren	49
4.4	Sociale activering van werklozen	50
4.5	Vooroordelen van werkgevers	50
4.6	Subsidiëring van private intermediairs vs. publieke voorziening	51
4.7	Conclusies	53
5	Effectiviteit van ‘kansvergrotenende’ instrumenten	
5.1	Inleiding	55
5.2	De data	55
5.3	Het gebruik van de instrumenten	57
5.4	De effectiviteit van de instrumenten	59
5.5	Wie vinden nog moeilijk een baan?	62
5.6	Het belang van motivatie	63
5.7	Conclusie	65
6	Opties voor beleid	
6.1	Inleiding	67
6.2	Combineren van plaatsingsbonussen met versterking van het sanctiebeleid	67
6.3	Privatisering van de nationale sollicitanten- en vacaturebank	69
	Referenties	71
	Bijlage	77
	Abstract	85

Ten geleide

De laatste jaren zijn de ontwikkelingen rond de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie in een stroomversnelling geraakt. De overheid heeft ingezet op minder directe bemoeienis met de ordening van deze markt. De privatisering van de Arbeidsvoorziening komend jaar kunnen we als voorlopig sluitstuk van deze beleidslijn zien. Het is echter niet duidelijk hoe een private markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie er precies uit ziet. Is regelgeving nodig om kwaliteit van bemiddelings- en reïntegratiewerk te verzekeren? Moet de overheid intermediairs subsidiëren om dienstverlening voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden veilig te stellen? Met het oog op deze vragen heeft het CPB onderzoek verricht naar het de rol van de overheid op deze markt. Antwoorden op deze vragen zoeken we niet alleen in theoretische argumenten, maar ook in de resultaten van empirisch onderzoek. Voor de eerste maal wordt het bestand *Hoe Zoeken Werkzoekenden* (HZW) van de Arbeidsvoorziening aan een econometrisch onderzoek onderworpen. In dit werkdocument vindt u de resultaten van de onderzoeksactiviteiten.

Het CPB is de Arbeidsvoorziening erkentelijk voor het beschikbaar stellen van het HZW-bestand. Daarnaast heeft deze studie baat gehad bij gesprekken met en commentaar van direct betrokkenen en externe deskundigen. Met Wout van Tuyl van de Stichting Intergemeentelijk Werkaanbod (SIW) te Papendrecht en Gert de Visser van de Gemeentelijke Sociale Dienst te Papendrecht is een gesprek gevoerd over actief arbeidsbeleid op gemeentelijk niveau en met Ben Heinrichs van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over arbeidsmarktbeleid op landelijk niveau. Paul de Beer van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Anske Bouman van de Arbeidsvoorziening, Lucy Kok van het IOO en Anthony Stigter van het Ministerie van SZW hebben uitgebreid commentaar geleverd op conceptstukken. Tenslotte gaf Leo Golbach van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) nuttige suggesties voor het onderzoek.

Het werkdocument is samengesteld door Ben Vollaard van de afdeling Regulering en Marktwerking en Pierre Koning van de afdeling Arbeid.

F.J.H. Don
directeur Centraal Planbureau

Samenvatting

Achtergrond

Zowel de rol van de overheid op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie als de daarmee samenhangende inrichting van de sociale zekerheid zijn onderwerp van recente beleidsdiscussies. De discussies hebben onder meer hun weerslag gevonden in de zogenaamde 'Sluitende Aanpak' van de werkloosheid en de nieuwe SUWI-nota van begin dit jaar. Volgens de 'Sluitende Aanpak' krijgen werklozen binnen een jaar een traject gericht op scholing, werkervaring, of werk aangeboden. Hiervoor maakt het Kabinet extra middelen vrij. De uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid lopen dit jaar op tot ruim 10 miljard gulden. De nieuwe SUWI-nota legt de verantwoordelijkheid voor deze reïntegratietoon bij publieke uitkeringsverstrekkers - de gemeenten en het op te richten uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen (UWV). De daadwerkelijke uitvoering van reïntegratieactiviteiten laten de uitkeringsverstrekkers echter over aan intermediairs. De intermediairs vallen niet langer binnen het publieke domein: de Arbeidsvoorziening wordt geprivatiseerd. Binnen korte tijd zal sprake zijn van een private markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Vooralsnog is niet duidelijk hoe een private markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie er precies uit ziet. Is regelgeving nodig om kwaliteit van bemiddelings- en reïntegratiewerk te verzekeren? Moet de overheid intermediairs subsidiëren om dienstverlening voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden veilig te stellen? Om de discussie over de ordening van deze markt te verhelderen, stellen we ons een markt voor zonder enige overheidsinterventie. Aan de hand daarvan gaan we in op de afwegingen die aan de basis liggen van overheidsingrijpen op deze markt.

Zonder overheidsingrijpen geen gewenste marktuitsluiting

Het eerste resultaat van de analyse is dat zonder enig overheidsingrijpen geen gewenste marktuitsluiting resulteert. De oorzaak hiervan kunnen we herleiden tot de volgende vier factoren.

Vraaguitval door de sociale zekerheid

Door de sociale zekerheid kan een kleinere vraag naar de diensten van private intermediairs resulteren dan gewenst. Werklozen met relatief aantrekkelijke uitkeringsalternatieven hebben een zwakke financiële prikkel tot werkhervatting. De uitkeringsverstrekkers hebben weinig financieel belang om hiertegen actie te ondernemen: de baten van reïntegratie in de vorm van bespaarde uitkeringsgelden komen grotendeels aan het collectief ten goede. Intermediairs hebben geen prikkel om verandering in deze situatie te brengen.

Versterking marktfalen door interactie tussen sociale zekerheid en andere factoren

De versturende invloed van de sociale zekerheid wordt nog versterkt door interactie met andere factoren. Inkomensafhankelijke regelingen verzwakken de prikkel tot werkhervatting verder voor mensen met een laag inkomen. Door interactie tussen sociale zekerheid en normen en waarden ten aanzien van werken kan een ‘werkloosheidscultuur’ ontstaan in ‘achterstandswijken’. Deze ruimtelijke concentratie van werkloosheid creëert bovendien externe effecten van werkhervatting op de sociale omgeving (bijvoorbeeld het bredere contactennetwerk van een werkende). De sociale zekerheid lijkt een vangnet te zijn waaruit mensen na een periode van laagconjunctuur moeilijk uitkomen. Tenslotte kunnen vanwege financieringsproblemen de kosten van een reïntegratietraject onoverkomelijk hoog zijn, wat de motivatie van werklozen verder verlaagt.

Gebrekkige dienstverlening voor sociale activering

Los van de problemen vanuit de sociale zekerheid lijkt een vrije markt ook te falen wanneer het gaat om dienstverlening aan werklozen voor wie betaalde arbeid voorlopig geen reële mogelijkheid is, zogenaamde sociale activering. Deze activiteiten zijn niet aan een concreet resultaat als een plaatsing te koppelen, wat het maken van een contract tussen intermediair en cliënt bemoeilijkt. Daarnaast kan sprake zijn van een zwakke positie van de cliënt. Zonder overheidsingrijpen lijkt het gevaar te bestaan van gebrekkige dienstverlening aan deze groep werklozen.

Slechte ‘match’ door vooroordelen van werkgevers

Tenslotte corrigeren private intermediairs niet de vooroordelen van werkgevers ten aanzien van bijvoorbeeld allochtonen, vrouwen en ouderen. Een intermediair heeft hiertoe weinig prikkel. Het resultaat is een inefficiënte aansluiting (‘match’) tussen vraag naar en aanbod van arbeid.

Wat kan de overheid hieraan doen?

Bovengenoemd falen van een vrije markt kan aanleiding vormen voor overheidsingrijpen. Zoals we hieronder laten zien, lijkt het marktfalen hoofdzakelijk te corrigeren door gerichte bijsturing van private intermediairs door middel van het subsidie-instrument. Door maximaal gebruik maken van de sterke efficiëntieprikkels van private intermediairs kan de overheid haar eigen zwakte in deze omzeilen. Publieke intermediairs hebben zwakkere efficiëntieprikkels vanwege onder meer de afwezigheid van faillissementsrisico, relatief moeizame capaciteitsaanpassingen, onheldere en voortdurend veranderende doelstellingen als gevolg van politieke invloed op de bedrijfsvoering en beperkingen in de samenwerking met andere partijen zoals private uitzendbureaus.

Beleid op gerelateerde terreinen

Bij het bepalen van haar rol op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie zal de overheid ook rekening moeten houden met beleid op nauw gerelateerde terreinen zoals bijvoorbeeld de sociale zekerheid. De overheid staat voor de vraag of zij het marktfalen kan oplossen door het probleem bij de wortel aan te pakken, of intermediairs middelen in handen moet geven om het probleem op te lossen.

- Wat de sociale zekerheid betreft: de versturende invloed lijkt niet volledig te voorkomen door beleidswijzigingen in de sociale zekerheid zelf (bijvoorbeeld in de uitkeringshoogte of in de organisatie van de uitvoering) of gerelateerde belastingmaatregelen (bijvoorbeeld een afdrachtskorting voor werkenden). Dit laat ruimte voor beleid gericht op de intermediairs, waar we hieronder op ingaan.
- De interactie tussen de sociale zekerheid en andere factoren kan beperkt worden door ook beleid op enkele van deze factoren te richten. Te denken valt aan beperking van het ontmoedigende effect van inkomensafhankelijke regelingen en additionele maatregelen ter bestrijding van een ruimtelijke concentratie van werkloosheidsproblemen in ‘achterstandswijken’.
- Ter correctie van vooroordelen kan de overheid specifiek beleid richten op werkgevers en ook hun werknemers, bijvoorbeeld door positieve discriminatie van minderheden. Intermediairs lijken niet goed in te schakelen om vooroordelen te corrigeren.

Kortom, rekening houdend met beleid op gerelateerde terreinen concluderen we dat het overheidsingrijpen zich kan bepalen tot (1) het inschakelen van intermediairs om het marktfalen vanuit de sociale zekerheid verder te corrigeren en (2) het zeker stellen van dienstverlening gericht op sociale activering van werklozen. Hieronder gaan we op beide zaken in.

Plaatsingsbonussen voor intermediairs tegelijk met versterking sanctiebeleid

De overheid kan plaatsingsbonussen introduceren om intermediairs te prikkelen uitkeringsgerechtigde werklozen weer aan de slag te krijgen. De intermediairs krijgen zo een direct financieel belang bij het reïntegreren van werklozen. Een nuancering is dat de overheid een plaatsingsbonus (outputfinanciering) kan combineren met een startvergoeding (inputfinanciering), onder meer om afoming van makkelijk plaatsbare werklozen te voorkomen en dienstverlening zeker te stellen tijdens laagconjunctuur. Het sanctiebeleid stelt actief zoeken naar werk als norm. Wanneer de werkloze daar niet aan voldoet, heeft dat voor hem of haar financiële consequenties (bijvoorbeeld korting op de uitkering als de werkloze niet solliciteert of passend werk weigert). Natuurlijk wordt daarbij wel in alle redelijkheid gekeken naar de situatie waarin de werkloze verkeert. Sancties werken niet alleen bij daadwerkelijke oplegging, maar hebben ook een preventieve werking.

De introductie van plaatsingsbonussen voor intermediairs en versterking van het bestaande sanctiebeleid zijn nauw met elkaar verbonden. Ten eerste, intermediairs die per plaatsing worden afgerekend, kunnen hun werk niet doen als werklozen niet gemotiveerd zijn. Ten tweede, werklozen die via sanctiebeleid extra worden geprikkeld actief naar werk te zoeken, moeten de mogelijkheid hebben gebruik te maken van bemiddelings- en reïntegratiediensten. Tenslotte krijgen intermediairs belang bij het doorspelen van informatie over het zoekgedrag van de werkloze aan de uitkeringsverstrekker, wat de effectiviteit van het sanctiebeleid ten goede kan komen.

Actieve overheidsrol in sociale activering van werklozen

Om dienstverlening aan werklozen die voorlopig nog niet aan betaald werk toe zijn zeker te stellen, kan de overheid maatschappelijke organisaties waar nodig subsidiëren. Als dit privaat initiatief onvoldoende tot stand komt, zal de overheid deze diensten zelf ter hand kunnen nemen of aanbesteden.

Het belang van motivatie

Een econometrische analyse van het bestand Hoe Zoeken Werkzoekenden geeft inzicht in het relatieve belang van ‘kansvergroten instrumenten’ (beroepskeuzetests, sollicitatiecursussen, beroepsgerichte cursussen en werkervaringsplaatsen) versus de motivatie voor de werkhervattingskans van werklozen. De resultaten geven aan dat van het aanbieden van ‘kansvergroten instrumenten’ niet te veel moet worden verwacht. De effecten hiervan op de werkhervattingskans van werklozen zijn - als deze al positief zijn - bescheiden en meestal insignificant. De motivatie van werklozen blijkt een veel grotere invloed te hebben op de werkhervattingskans. Uit de empirische analyse blijkt tevens dat een betere motivatie de effectiviteit van ‘kansvergroten instrumenten’ ten goede komt. Deze resultaten ondersteunen het idee dat overheidsbestedingen aan bemiddelings- en reïntegratiediensten gebaat zijn met een versterking van het sanctiebeleid als motivatie-verhogende maatregel.

Spiegeling van onderzoeksresultaten aan beleid

Hoe verhouden de uitkomsten van de analyse zich met het huidige beleid en recente beleidsvoorstellen? De nieuwe SUWI-nota stelt plaatsingsbonussen voor, terwijl de ‘Sluitende Aanpak’ voorziet in tijdig aanbod van reïntegratiediensten. Dit beleid strookt met de uitkomsten van de analyse. Het sanctiebeleid is weliswaar wettelijk geregeld, maar de daadwerkelijke uitvoering ervan lijkt voor verbetering vatbaar. Een versterking van het sanctiebeleid kan een belangrijke bijdrage leveren aan de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid waar het Kabinet veel middelen voor vrijmaakt. Tenslotte biedt deze studie argumenten om de nationale vacature- en sollicitantenbank niet buiten de privatisering van de Arbeidsvoorziening te houden. Private intermediairs lijken beter dan de overheid in staat om informatie over vacatures en sollicitanten te genereren, omdat zij in direct contact staan met de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Arbeidsbemiddelings en -reïntegratieactiviteiten leveren een bijdrage aan de uitstroom van mensen uit werkloosheid door een nieuwe aansluiting met de vraag naar arbeid te realiseren. De Nederlandse markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie kenmerkt zich door een trend naar minder directe overheidsbemoediging met de organisatie, maar stijgende overheidsuitgaven ter ondersteuning van deze activiteiten.

Tot 1991 bestond een publiek monopolie op bemiddeling en reïntegratie. De Arbeidsvoorziening maakte onderdeel uit van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Private initiatieven werden gedoogd of middels een vergunningenstelsel gereguleerd. Nadien werd de Arbeidsvoorziening op afstand van dit ministerie geplaatst. Bovendien worden de Arbeidsbureaus in toenemende mate middels prestatie- en inkoopbudgetten afgerekend op prestaties. Sinds 1999 is geen vergunning meer noodzakelijk voor het uitvoeren van bemiddelingsactiviteiten (TK 26601). Gedwongen winkelnering van gemeenten en uitvoeringsinstellingen bij de Arbeidsvoorziening zal in 2000 afgeschaft worden. Het plan is de reïntegratiediensten van de Arbeidsvoorziening af te splitsen en te privatiseren in 2001 (TK 26448). Alleen de basisdienstverlening, bestaand uit algemene informatievoorziening en een nationale vacature- en sollicitantenbank, zal publiek blijven. De markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie begint dan meer te lijken op tegenhangers met een intermediaire rol, zoals de makelaardij en de financiële dienstverlening.

Tegelijkertijd zien we dat de totale overheidsuitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid stijgen, ook tijdens de economische opleving van de afgelopen jaren. Met de in het Regeerakkoord vastgelegde verplichting iedere werkloze binnen maximaal 12 maanden na aanvang van werkloosheid een aanbod te doen gericht op scholing, werkervaring, of werk zullen deze uitgaven naar verwachting verder stijgen (TK 23 972). Dit jaar wordt ruim 10 miljard gulden aan deze maatregelen besteed (SZW, 1999: 158, bijlage 5).

Klaarblijkelijk wenst de overheid niet langer middels publieke voorziening maar met subsidies en regulering tot een goede werking van de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie te komen. Gezien de stijging van de overheidsuitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid verwachten de beleidsmakers dat de private intermediairs een belangrijke rol zullen spelen in de bestrijding van langdurige werkloosheid.

1.2 Doel

Deze ontwikkelingen doen de vraag rijzen welke rol in de toekomst voor de overheid is weggelegd op deze markt. Is regelgeving nodig om kwaliteit van bemiddelings- en reïntegratiewerk te verzekeren? Moet de overheid intermediairs subsidiëren om dienstverlening voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden veilig te stellen? Deze vragen zijn van groot belang gezien de maatschappelijke problemen die langdurige werkloosheid met zich meebrengt (zie bijvoorbeeld Engbersen et al., 1993). Antwoorden op deze vragen berusten op wat we zien als de legitimiteit van overheidsingrijpen en de wijze waarop dit ingrijpen zou moeten worden vormgegeven. De discussie hierover lijkt vooral ingegeven door onvrede met de bestaande situatie. De overheid zou gefaald hebben in het bereiken van efficiënte en effectieve bemiddeling en reïntegratie. Te wijzen valt op de negatieve reacties van bezoekers van het Arbeidsbureau (Arbeidsvoorziening, 1998: 26 voor werkzoekenden en Arbeidsvoorziening, 1999: 29 voor werkgevers) en de stijging van de kosten per eenheid product (SCP, 1999: 151, zie ook De Koning, 1995: 252). Aangezien de huidige vorm van publieke arbeidsvoorziening niet goed werkt, is privatisering de oplossing, zo lijkt de gedachte. Hoe een private markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie er uit ziet, is echter nog niet geheel duidelijk. De discussie over de organisatie van deze markt kan worden verhelderd door een systematische analyse te maken van het falen van de overheid én van het falen van een vrije markt. Op basis van zo'n analyse kunnen we de afwegingen zichtbaar maken die aan de basis liggen van beleidsbeslissingen. Met dit doel heeft het Centraal Planbureau het initiatief genomen tot een onderzoek.

1.3 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die in deze studie centraal staat, is:

Welke rol kan de overheid spelen op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie?

Het beantwoorden van deze vraag impliceert het zetten van twee stappen. Allereerst moeten we achterhalen voor welke doelgroepen er in een vrije markt kwantitatief en/of kwalitatief onvoldoende bemiddelings- en reïntegratieactiviteiten tot stand komen. De oorzaak hiervan kan gelegen zijn in verschillende vormen van marktfalen. In de tweede stap zal duidelijk moeten worden in hoeverre de overheid dit falen van de markt kan wegnemen of de maatschappelijk ongewenste effecten ervan kan corrigeren.

1.4 Aanpak

De markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie bevindt zich in een netwerk van markten. Niet alleen de arbeidsmarkt is relevant, maar onder meer ook de sociale

zekerheid, het onderwijs en de gezondheidszorg. Intermediairs voorzien in behoeften die door het falen van deze markten wordt veroorzaakt. Zij bestaan als het ware dankzij het falen van andere markten. We kunnen denken aan het geven van sollicitatiecursussen voor mensen die vanwege slecht functionerend initieel onderwijs onvoldoende taal- en communicatievaardigheden hebben meegekregen. Ook kunnen we denken aan de organisatie van motivatietrainingen voor mensen die zich vanwege het ontvangen van een uitkering weinig actief opstellen. Helaas kunnen intermediairs niet alle problemen oplossen. Met andere woorden: ook de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie faalt. De overheid staat dan voor de vraag of zij haar beleid moet richten op de markten waar de problemen ontstaan of op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. In sommige gevallen kan de overheid het probleem bij de wortel aanpakken. In andere gevallen zal de overheid intermediairs middelen in handen moeten geven om het probleem op te lossen. Vanwege de verwevenheid van de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie moeten we deze afwegingen in de analyse betrekken. We zetten de analyse daarom als volgt op.

Marktdefinitie

Logisch vertrekpunt vormt een definitie van de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie in hoofdstuk 2. Daarmee bakenen we één specifieke economische activiteit af voor nadere analyse. Aanbieders op deze markt kunnen op twee manieren in behoeften voorzien van aan de ene kant werkzoekende werklozen en aan de andere kant werkgevers met vacatures. Enerzijds kunnen intermediairs als ‘informatie-bemiddelaars’ de aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid verbeteren. Hun werk richt zich op het verhelpen van coördinatieproblemen op de arbeidsmarkt. Anderzijds kunnen werkzoekenden met een ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ door reïntegratiewerk weer naar werk toegeleid en vervolgens bemiddeld worden.

Marktfalen

Na definiëring van de markt zetten we in hoofdstuk 3 de eerste stap in de analyse. We stellen ons een vrije markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie voor, dat wil zeggen een markt zonder overheidsingrijpen. Er is dus geen sprake van regulering van intermediairs, subsidiëring van scholing voor moeilijk plaatsbaren, enz. Aan de hand van de economische theorie over marktfalen gaan we na welke mensen in zo'n situatie buiten de boot zouden vallen of anderszins niet goed bediend zouden worden. Op basis van deze analyse geven we aan wat mogelijke doelgroepen voor beleid zijn.

Vormgeving overheidsbeleid

Uitgaande van de verschillende vormen van marktfalen is het in hoofdstuk 4 de vraag of de overheid haar beleid moet richten op de markten waar de problemen ontstaan of op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Zoals gezegd, kan de overheid soms het probleem bij de wortel aanpakken, in andere gevallen zal de overheid

intermediairs middelen in handen moeten geven om het probleem op te lossen. Bij deze afweging betrekken we ook het falen van de overheid in de analyse, dat wil zeggen het onvermogen van de overheid tot ingrijpen in bepaalde situaties en de negatieve bijeffecten van overheidsingrijpen. Soms kán de overheid problemen niet verlichten, bijvoorbeeld omdat ze niet de beschikking heeft over informatie die noodzakelijk is om goed te interveniëren. Ook kan overheidsingrijpen onbedoeld gewenste private activiteiten verdringen. We houden rekening met dit overheidsfalen om te kunnen bepalen welke vorm van overheidsbeleid per saldo positieve effecten heeft. We geven aan hoe bij het bepalen van het beleid voor de doelgroepen gelaveerd kan worden tussen het falen van de markt en van de overheid.

De huidige situatie

In hoofdstuk 5 laten we aan de hand van een empirische analyse zien wat het effect van bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten is op de kans op werkhervatting van werklozen. Hiertoe vergelijken we werkloosheidsduren van individuen die al dan niet gebruik maken van verschillende bemiddeling- en reïntegratie-instrumenten. Zo proberen we duidelijk te krijgen wat de netto bijdrage van het overheidsingrijpen vormt. Het kan immers zijn dat de overheid diensten verleent aan werkzoekenden die ook zonder hulp wel een baan zouden hebben gevonden. Ook corrigeren we voor zogenaamde ‘selectie-effecten’ die optreden wanneer werkzoekenden die gebruik maken van een instrument verschillen van werkzoekenden die dat niet doen. In deze empirische analyse maken we gebruik van het bestand *Hoe Zoeken Werkzoekenden* (HZW) van de Arbeidsvoorziening. Vergeleken met micro-bestanden zoals het OSA-arbeidsaanbod-panel of het Sociaal-Economisch Panel bezit het HZW uitgebreide informatie over het gebruik van verschillende reïntegratie- en bemiddelingsinstrumenten. Met het HZW-bestand zijn niet eerder schattingen verricht om tot effectmeting van instrumenten te komen. De resultaten vormen dus een aanvulling op de Nederlandse literatuur op dit terrein. Het leeuwendeel van de reeds bestaande studies is beschrijvend en houdt meestal weinig rekening met allerlei selectie-effecten in het gebruik van instrumenten. Als gevolg hiervan worden de effecten van instrumenten vaak onjuist ingeschat. Ook zijn de meeste analyses beperkt tot één specifiek instrument of één specifieke uitvoerende instantie. In ons onderzoek is dat niet het geval, zodat een meer algemeen beeld ontstaat.

Beleidsopties

Tenslotte presenteren we in hoofdstuk 6 enkele punten waar de overheid haar ingrijpen op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie zou kunnen verbeteren. We doen dat in het licht van de eerder genoemde beleidsvoorstellen van het kabinet. Vanwege de complexiteit van de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie en de relaties met andere markten zoals die voor het onderwijs, de gezondheidszorg en de sociale zekerheid zullen de uitkomsten eerder de vorm krijgen van te maken beleidsafwegingen dan pasklare antwoorden. Uiteindelijk kunnen we op basis van de analyse een antwoord

formuleren op de onderzoeksvraag welke rol de overheid heeft te spelen op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie.

1.5 Afbakening

Deze studie heeft een brede reikwijdte. We beschouwen de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie als geheel en beperken ons niet tot een specifiek bemiddelingsinstrument of -instantie, zoals gebruikelijk voor studies op het terrein van het actieve arbeidsmarktbeleid. Vanwege de veelheid aan relaties van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie met andere markten, zijn er bij de afbakening van een studie naar deze markt echter keuzen te maken. We hebben de volgende keuzen gemaakt:

- We beperken ons tot bemiddeling en reïntegratie van werklozen. We besteden dus geen aandacht aan te reïntegreren werknemers of te bemiddelen werknemers. We hebben deze keuze gemaakt vanwege het verschil van invloed vanuit de sociale zekerheid op werknemers aan de ene kant en werklozen aan de andere kant, zoals dat ook tot uitdrukking komt in de recente kabinetsplannen voor de nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie.
- De fysieke en mentale conditie van werkzoekenden blijft buiten beeld. We beperken ons tot reïntegratieactiviteiten gericht op de kennis en vaardigheden van werkzoekenden. De reïntegratie-zorgverlening kenmerkt zich door een specifieke problematiek waar we binnen de kader van dit onderzoek niet nader op ingaan.
- Bij de analyse van de interactie tussen intermediairs en andere, gerelateerde markten richten we ons op de sociale zekerheid. In het licht van de huidige beleidsvoorstellen omtrent sociale zekerheid en reïntegratie is dit een logische keuze. De problematiek rond de aansluiting tussen het initieel onderwijs en de arbeidsmarkt is meer geschikt voor een afzonderlijke studie. Het arbeidsomstandigheden- en gezondheidszorgbeleid blijft grotendeels buiten beeld, omdat we de fysieke en mentale conditie van werklozen niet meenemen in dit onderzoek.
- We gaan uit van het bestaande aanbod van banen. Politiek gezien kan het opportuun zijn om voor mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt kunstmatige banen te scheppen. Het kan gaan om *permanent* gesubsidieerd werk, waarvan de sociale werkvoorziening voor mensen met een geestelijke handicap een onderdeel vormt. We gaan niet op de beleidsoverwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Overigens sluiten we werkervaringsplaatsen niet uit: deze banen zijn bedoeld doorstroom naar reguliere arbeid te bereiken.

2. Definiëring van de markt

2.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is de bemiddeling- en reïntegratiemarkt te definiëren. We geven aan welke activiteiten we tot deze markt rekenen.

2.2 Bestaansgrond van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie

De bestaansgrond voor bemiddeling- en reïntegratiediensten is tweeledig: onvolledige informatie over vraag en aanbod - de zogenaamde 'intransparantie van de arbeidsmarkt' - en het bestaan van een 'afstand tot de arbeidsmarkt' van werklozen - kwaliteit van vraag en aanbod sluiten niet op elkaar aan.

Intransparantie van de arbeidsmarkt

Een werkzoekende is niet volledig op de hoogte van het aanbod van banen en een werkgever kent niet de exacte karakteristieken van de werkzoekenden. Het oplossen van dit coördinatieprobleem gaat met zoekkosten gepaard. Volgens de zoektheorie streeft een individu niet naar volledige informatie, maar weegt de marginale kosten af tegen de marginale opbrengsten van verder zoeken. De gemaakte keuzes zullen dus sub-optimaal zijn in vergelijking met de situatie waarin volledige informatie zou bestaan (De Koning, 1991).

Deze intransparantie kan onder meer leiden tot drempels bij de toegang tot de arbeidsmarkt voor werkzoekenden die ziek, arbeidsongeschikt dan wel langere tijd werkloos zijn geweest. Een werkgever wil geen al te grote risico's nemen. Hij zal daarom mensen screenen op hun kennis, vaardigheden en motivatie alvorens iemand aan te nemen. Omdat hier kosten aan verbonden zijn, kan de werkgever als goedkoop 'screening device' de gemiddelde productiviteit van de groep waartoe de werkzoekende behoort, gebruiken. De gemiddelde productiviteit van mensen die ziek, arbeidsongeschikt of werkloos zijn geweest ligt lager dan van mensen die dat niet zijn geweest. Om risico's te beperken - een zieke of weinig gemotiveerde werknemer is vaak moeilijk te ontslaan en betekent omzetverlies en hoge verzekeringspremies - kunnen werkgevers daarom besluiten hen niet aan te nemen. Een individu met een ziekte- of werkloosheidsverleden wordt dan door 'statistische discriminatie' buiten spel geplaatst (Layard et al. 1991: 475, Erhel et al. 1996: 278). Dit verschijnsel wordt ook wel 'stigmatisering' genoemd.

Afstand tot de arbeidsmarkt

Los van coördinatieproblemen is het mogelijk dat de vraag naar menselijk kapitaal niet aansluit op het aanbod in het geval van een zogenaamde ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ van aanbieders van arbeid. In dat geval sluit de kwaliteit van vraag en aanbod niet op elkaar aan. Dit houdt in dat er een verschil bestaat tussen de kwaliteiten van een persoon en de vereisten voor een baan, zodanig dat geen goede aansluiting kán resulteren. De kwaliteiten van een persoon definiëren we als het geheel aan kennis en vaardigheden. Het betreft hier ook psychosociale factoren, zoals werkhouding en communicatievaardigheden. Het verschil tussen kwaliteiten en vereisten kan het gevolg zijn van een slechte aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, veranderingen in de vraag naar menselijk kapitaal, veroudering/afschrijving van menselijk kapitaal, enz. Overigens zou de perceptie van werkgevers aangaande de afstand tot de arbeidsmarkt van een werkloze door de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt kunnen worden beïnvloed. Een indicatie dat kwaliteitsverschillen tussen vraag en aanbod een omvangrijk probleem vormen, is dat volgens het Werkzoekendenbestand van de Arbeidsvoorziening in 1998 slechts 43 procent van alle werkzoekenden direct bemiddelbaar is (60 procent van de werkende werkzoekenden is direct bemiddelbaar, SER, 1999: 41). Overigens zijn moeilijk plaatsbare werkzoekenden relatief oververtegenwoordigd in het bestand van de Arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorziening, 1998).

Werkloosheid heeft een zelfversterkend effect: er bestaat een negatieve samenhang tussen de lengte van de periode dat een persoon niet aan het arbeidsproces deelneemt en de kans op werk (Layard et al., 1991: hoofdstuk 5). Langdurig werklozen verliezen hun vaardigheden, verminderen hun zoek-inspanningen en raken gedemotiveerd. Vooral afgenomen motivatie kan een groot struikelblok voor werkhervatting vormen (Atkinson et al., 1996). Een groot aanbod van langdurig werklozen heeft dan nog maar een beperkte neerwaartse invloed op de lonen, waardoor evenwichtsherstel niet plaatsvindt. Intransparantie van de arbeidsmarkt kan dit effect versterken. Als bijvoorbeeld langdurige werklozen vanwege statistische discriminatie worden gepasseerd - de werkgever ziet langdurige werkloosheid dan als signaal voor lage productiviteit - blijven ze werkloos en groeit hun afstand tot de arbeidsmarkt (Erhel et al., 1996: 278).

2.3 Kernactiviteiten

We definiëren de kernactiviteiten van intermediairs als volgt. *Op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie worden diensten aangeboden die gericht zijn op het vinden van een nieuwe aansluiting tussen werklozen en werkgevers.*

We richten ons dus op werkloze werkzoekenden. Ook gaan we ervan uit dat de intermediair zelf geen (permanente) werkgever is. Het gaat dus echt om het bemiddelen. Uitzendarbeid valt hiermee binnen en detachering deels buiten het kader van de studie. Het uitzendbureau bemiddelt iemand in een tijdelijke baan, maar neemt de uitzendkracht

niet zelf in dienst. Bovendien is voor meer dan 20 procent van de inleningen van uitzendkrachten werving van personeel de voornaamste reden (Arbeidsvoorziening, 1999: 8). Werkgevers gebruiken uitzendarbeid dus mede als een selectiemechanisme. Het vormt voor hen een ‘veilige’ manier om mensen aan te nemen. In geval van detachering is de werknemer in vaste dienst bij een detacheringsbedrijf en heeft dezelfde rechten als een ‘normale’ werknemer. Dit geldt bijvoorbeeld voor de IT, maar ook voor facilitaire diensten (zo detacheert WEZO Detachering uit Zwolle muskus-rattenvangers). Detachering heeft dan niets met bemiddeling te maken. Detachering is in sommige gevallen wel bemiddeling, namelijk wanneer het een middel is om tot een vast contract te komen bij een andere werkgever. Dit is bijvoorbeeld het geval bij banenprogramma’s voor moeilijk plaatsbaren (in paragraaf 3.5 geven we hiervan een voorbeeld).

Het onderscheid tussen uitzendarbeid en detachering is overigens niet altijd even goed te maken. Detachering kan namelijk ook plaatsvinden op basis van een freelance- of tijdelijke arbeidsovereenkomst. In de wet Flexibiliteit en Zekerheid is geregeld dat naarmate een medewerker langer wordt uitgezonden de binding met de intermediair toeneemt. Uitzenden wordt dus na verloop van tijd detacheren.

Dit type bemiddelings- en reïntegratieactiviteiten vinden we ook terug op andere markten. Hieronder maken we een vergelijking met woningbureaus.

Een vergelijking met woningbureaus

Een intermediair op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie is te vergelijken met een woningbureau dat bemiddelt tussen aanbieders van huurwoningen (de werkzoekende) en huurders (de werkgever). Als woningbureaus net zo’n functie zouden vervullen als intermediairs, speelden zij niet alleen informatie door over de vraag naar en het aanbod van huurwoningen, maar herstelden of verbouwen zij bovendien woningen (scholing en training). Een verhuurder heeft namelijk te maken met slijtage van z’n pand (‘wegzakken’ van kennis en vaardigheden) en veranderende wooneisen (technologische ontwikkeling). Deze herstel- en verbouwingswerkzaamheden doen de woningbureaus op verzoek van de verhuurders die anders bang zijn te maken te krijgen met langdurige leegstand (werkloosheid). Dit is van grote zorg, omdat de huurwoning gedurende leegstand verslechtert, zodat hij uiteindelijk onbewoonbaar verklaard moet worden (zelfversterkend effect van werkloosheid). Zo’n woningbureau werkt onder het motto ‘Mochten de wensen van de huurder en verhuurder niet overeenkomen, dan zorgen we ervoor dat ze wél overeenkomen’.

In de volgende twee paragrafen werken we de definitie verder uit. We maken we een onderscheid tussen twee typen activiteiten: bemiddelingsdiensten gericht op het verkleinen van de intransparantie van de arbeidsmarkt en reïntegratiediensten gericht op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Na afzonderlijk in te zijn gegaan op bemiddeling en reïntegratie laten we zien waarom een markt bestaat voor bemiddeling- en reïntegratieactiviteiten.

2.3.1 Bemiddeling: verkleinen van de intransparantie van de arbeidsmarkt

Tot bemiddelingsactiviteiten rekenen we de dienstverlening gericht op het verkleinen van de intransparantie van de arbeidsmarkt van alle organisaties die op commerciële basis of op basis van een overheidstaak opereren. Het gaat om de volgende activiteiten:

- *Bemiddelingswerk*: werving, selectie, plaatsing en ‘nazorg’.
- *Beroepskeuzetests*: informatie over preferenties en geschiktheid van werkzoekenden boven water halen.
- *Sollicitatietrainingen*: methode om informatie over kwaliteiten door de werkzoekende zelf goed te laten presenteren.

Ook scholing van werkzoekenden kan de intransparantie van de arbeidsmarkt verkleinen. Het kan fungeren als selectiemechanisme: een werkzoekende die een bepaalde cursus succesvol heeft afgerond moet in de ogen van de werkgever wel bepaalde capaciteiten hebben. Overigens kan scholing ook negatief uitwerken (Nicaise et al., 1995). Een voorbeeld is het mogelijk negatieve signaal aan potentiële werkgevers dat uitgaat van de vervulling van een werkervaringsplaats (zie paragraaf 5.4). We zien scholing echter vooral als het opdoen van kennis en vaardigheden, met signaalwerking als bijeffect. In de volgende paragraaf gaan we dieper op scholing in.

Voor bemiddeling tussen vraag en aanbod bestaan verschillende kanalen. Een kanaal bestaat uit een netwerk tussen aanbieders van en vragers naar arbeid, dat informatie over vraag en aanbod kan dragen. De belangrijkste kanalen zijn:

- *Persoonlijke dienstverlening*: bureaus voor werving en selectie, headhunters, bemiddelings-bureaus voor freelancers zoals fotomodellen, uitzendbureaus, enz.
- *Elektronische databanken* die door de cliënt zelf kunnen worden geraadpleegd: open systemen¹ van intermediairs, interactieve teletext en Internetsites² zoals Monster.com.
- *Advertenties* in kranten, tijdschriften en op de Internet site van een bedrijf.

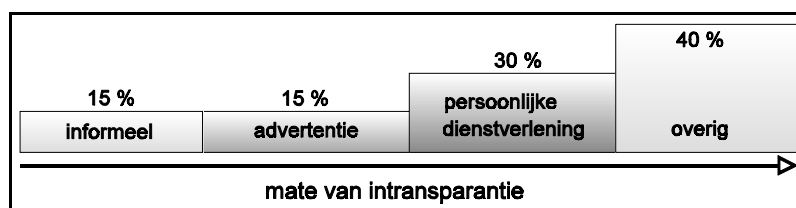
¹Van de werkzoekenden die via het arbeidsbureau in werk werd bemiddeld, vond 28 procent een baan via de vacaturebank tegen 49 procent via een consultant (Arbeidsvoorziening, 1998: 53).

²In 1997 zei slechts 7 procent van alle werkzoekenden van Internetsites gebruik te maken (Arbeidsvoorziening, 1998: 18), terwijl slechts 1 procent van alle bezoekers van het Arbeidsbureau van de vacaturesite van de Arbeidsvoorziening op het Internet zegt gebruik te maken (Arbeidsvoorziening, 1998:24). Onder hoog opgeleiden ligt het gebruik relatief hoger. Vacaturesites op het Internet vormen voor 26 procent van de mensen met een HBO of VWO diploma de belangrijkste informatiebron ter oriëntatie op de arbeidsmarkt in 1999 (NRC, 10-07-99).

- *Persoonlijke contacten*: externe relaties en werving onder en via eigen personeel.

De kanalen verschillen in de mate waarin de intermediair behalve een netwerk ook actief de informatie verzorgt die het netwerk draagt. De meeste kanalen zijn een vorm van toegevoegde dienstverlening via een reeds bestaand netwerk (bijvoorbeeld personeelsadvertenties in kranten). De dimensie 'mate van intransparantie van de arbeidsmarkt' heeft invloed op de keuze van het kanaal. Is de mate van intransparantie zeer laag, dan voldoen vaak persoonlijke contacten. Een individu kan dan voldoende informatie vergaren via een uitgebreid informeel netwerk. Is de mate van intransparantie hoog, dan moet het individu persoonlijke bemiddeling inschakelen. Soms is discretie ook een reden voor persoonlijke bemiddeling, bijvoorbeeld voor het zoeken van een directielid. Ook speelt beeldvorming rond een kanaal een rol bij de kanaalkeuze (Arbeidsvoorziening, 1999: 29). Ruim tweederde van de werkzoekenden schakelt meerdere kanalen in (Arbeidsvoorziening, 1998: 15). Ook werkgevers maken gebruik van meerdere kanalen (Arbeidsvoorziening, 1999: 26). In figuur 2.1 staat een grove indicatie van het aandeel van de verschillende kanalen in de tot stand gekomen plaatsingen. De aandelen in deze figuur komen grofweg overeen met CBS gegevens op basis van het Sociaal-economisch Panelonderzoek (CBS, 1999: 21). Persoonlijke dienstverlening heeft dus een aandeel van circa 30 procent. Dit aandeel is in vergelijking tot andere Europese landen hoog. Ter vergelijking: het aandeel ligt in België, Denemarken, Frankrijk en Ierland op zo'n 10 procent (ibid).

Figuur 2.1 Marktaandeel bemiddelingskanalen in plaatsingen ^{a, b}



Bron: Arbeidsvoorziening (1998: 50).

Noten: (a) Categorie persoonlijke dienstverlening: arbeidsbureaus; uitzendbureaus; commerciële wervingsbureaus, categorie informeel: onder eigen personeel; via eigen personeel; externe relaties. (b) Op basis van mening werknemers. Perceptie van werknemers en werkgevers omtrent het kanaal waarlangs de werkvondst tot stand is gekomen kunnen uiteenlopen (Arbeidsvoorziening, 1998: 54).

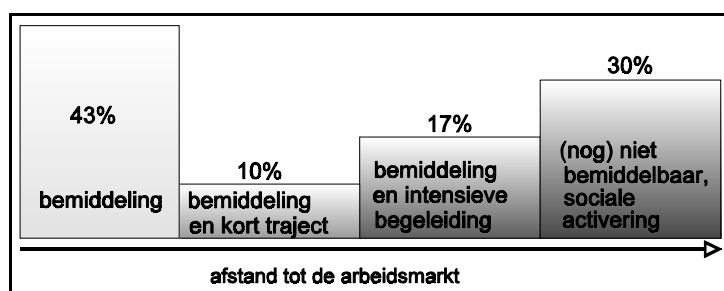
De totale bedrijfsopbrengsten in persoonlijke arbeidsbemiddeling en de uitzendarbeid bedroegen een kleine 2 respectievelijk 11,5 miljard gulden in 1997 (CBS, 1998). Op dit

moment zijn naast de publieke Arbeidsvoorziening verschillende particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling van moeilijk plaatsbaren actief. De markt is op het moment sterk in beweging, waardoor nog geen helder beeld bestaat van het aantal spelers. Een voorbeeld van een commercieel bemiddelingsbedrijf dat zich richt op moeilijk plaatsbaren is Maatwerk in Helmond. Zij bemiddelen werkzoekenden uit de bestanden van Brabantse sociale diensten en het GAK. Koersvast in Amsterdam bemiddelt werklozen uit de bestanden van de Arbeidsvoorziening, Sociale Dienst, Jellinek kliniek, enz. Het bureau ontvangt hiervoor subsidie van de gemeente Amsterdam (Forum, 25-03-99).

2.3.2 Reïntegratie: verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt

Daarnaast verlenen intermediairs reïntegratiediensten gericht op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. De intermediair stelt het te volgen reïntegratietraject vast en zorgt voor de uitvoering ervan. Voor een werkzoekende zonder afstand tot de arbeidsmarkt volstaat bemiddeling. Bij een geringe afstand tot de arbeidsmarkt volstaat een kort reïntegratietraject, bijvoorbeeld een korte cursus om met nieuwe apparatuur om te gaan. Als sprake is van een grote afstand tot de arbeidsmarkt is een intensiever begeleidingstraject nodig, dat kan bestaan uit bijvoorbeeld beroepsgerichte cursussen en het opdoen van werkritme middels een werkervaringsplaats. In figuur 2.2 is voor de werkzoekenden die bij de Arbeidsvoorziening staan ingeschreven een indicatie gegeven van het aandeel van de verschillende categorieën. De vier groepen komen overeen met de vier 'fasen' waarin werkzoekenden volgens de Kansmeter van Arbeidsvoorziening worden ingedeeld.

Figuur 2.2 Arbeidsreïntegratie vanuit de vraagzijde gezien, aandelen werkzoekenden



Bron: Werkzoekendenbestand Arbeidsvoorziening, gegevens voor 1998.

Reïntegratie werkt zowel via de kant van het aanbod, de werkloze, als via de kant van de vraag, de werkgever. Bij aanbod-gerelateerde reïntegratiediensten komt het aanbod van arbeid, dat is de werkloze, naar de vraag toe. Scholing kan de kennis en vaardighe-

den van een persoon op het vereiste niveau brengen. Belangrijke aanbieders zijn de 60 Centra Vakopleiding onder beheer van de Regionale Besturen van Arbvo, de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening en de Vrouwenvakscholen (Koning, 1999). In geval van vraag-gerelateerde reïntegratiediensten komt de vraag naar arbeid, dat is de werkgever, naar het aanbod toe. Dit houdt in dat een terugkeerplan ook zaken omvat als aanpassingen op de werkplek, dat zijn wijzigingen van de organisatie van het werk (bijvoorbeeld een kortere werktijd of afsplitsing van eenvoudige uit complexe taken) of aanpassingen in de arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld aangepast meubilair). In de praktijk zijn aanbod- en vraag-gerelateerde diensten aan elkaar verbonden. Omdat we in dit onderzoek geen aandacht besteden aan de mentale en fysieke conditie van werkenden, blijven de vraag-gerelateerde reïntegratiediensten grotendeels buiten beeld.

2.3.3 Aard van de schaal- en specialisatievoordelen

Arbeidsbemiddelings en -reïntegratiediensten voor derden ontstaan wanneer gespecialiseerde organisaties deze activiteiten tegen lagere kosten kunnen uitvoeren dan individuen (bijvoorbeeld bemiddeling via persoonlijke contacten of reïntegratie via zelfstudie). Dit kostenverschil hangt samen met schaal- en specialisatievoordelen.

Bemiddelingsactiviteiten

Specialisatie in bemiddeling tussen vraag naar en aanbod van arbeid gaat gepaard met kostenvoordelen vanwege netwerk-effecten, de structuur van de productiekosten en de signaalfunctie van een reputatie.

Netwerk-effecten houden in dat het nut van iemand die gebruikt maakt van een bepaald zoekkanaal (bijvoorbeeld een Internet-site) afhangt van het aantal andere personen dat hetzelfde kanaal gebruikt om te zoeken naar banen of vacatures. Zo is het nut van een E-mail account afhankelijk van het aantal andere personen dat ook een account heeft. Als veel andere mensen ook E-mail gebruiken wordt het communiceren via E-mail interessant. Hetzelfde geldt voor arbeidsbemiddeling. Door informatie te bundelen over één kanaal krijgt een gebruiker relatief goedkoop informatie over veel werkzoekenden dan wel vacatures, wat tot een betere aansluiting van vraag en aanbod kan leiden. Schaalvergroting voegt dan waarde toe: de som van de individuele zoektijden neemt af.³ Voor een intermediair betekent dit, dat de verwachte opbrengsten meer dan evenredig toenemen per extra werkzoekende of werkgever die via hem zoekt.

³Het gebruik van het E-mail netwerk is niet-rivaliserend, terwijl het gebruik van een bemiddelingsnetwerk 'beperkt rivaliserend' is. Het gebruik van een bemiddelingskanaal door de één beperkt het gebruik door de ander als gebruikers concurrenten van elkaar zijn. Zo kunnen twee werkzoekenden 'in dezelfde vijver vissen'. Voor het andere deel zijn de gebruikers echter complementair in de zin dat ze kunnen matchen.

De kans op plaatsing neemt immers toe met het uitbreiden van zijn bestand aan vacatures en werkzoekenden.

Deze schaalvoordelen in productie worden nog versterkt door de kostenstructuur (De Koning et al., 1995: 35). Bemiddelingswerk kenmerkt zich door hoge vaste kosten (investeringen in activa als netwerk van contacten, computers, huisvesting, salariskosten vast personeel, enz.) in vergelijking tot de marginale kosten (een plaatsing gaat gepaard met telefoonkosten, enz.).

Tenslotte kunnen intermediairs door het opbouwen van expertise in specifieke segmenten van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld technisch personeel) en/of de lokale economie (OESO, 1999) een reputatie opbouwen bij de werkgevers en werkzoekenden. Intermediairs bouwen mettertijd kennis op van de behoeften van werkgevers aan de ene kant en de geschiktheid van werkenden aan de andere kant. Reputatie als signaal voor kwaliteit van de dienstverlening is van groot belang vanwege het feit dat bemiddeling een ervaringsgoed is (Walwei, 1996a: 404). In paragraaf 3.5 gaan we hier dieper op in. Specialisatie verlaagt dus de intransparantie van de arbeidsmarkt. Op een gegeven moment gaat verdere specialisatie in een niche ten koste van bovengenoemde netwerk-effecten die gepaard gaan met een groot bereik. De specialisatiebeweging stopt op het moment dat verdere specialisatie geen toegevoegde waarde meer oplevert voor de gebruiker.

Reïntegratieactiviteiten

Specialisatie in reïntegratie gaat gepaard met kostenvoordelen door de structuur van de productiekosten. Voor het opstellen van een reïntegratietraject is kennis nodig over de kwaliteiten van de werkzoekende, de mogelijkheden voor reïntegratie en de vraag naar arbeid. Schaalvoordelen treden op, omdat het investeren in deze kennis gepaard gaat met hoge vaste kosten (voor bijvoorbeeld een opleiding tot scholingsdeskundige). Specialisatievoordelen zitten in de opbouw van ervaring in het herkennen van de afstand tot de arbeidsmarkt en de manier waarop deze kan worden overbrugd. De kennis die noodzakelijk is om te kunnen bemiddelen, is ook noodzakelijk om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen. Bemiddeling en reïntegratie vormen daarom aan elkaar gerelateerde activiteiten. Deze relatie wordt nog versterkt door het feit dat scholing ook een signaalfunctie kan hebben op de arbeidsmarkt. In de praktijk zijn scholingsinstituten dan ook vaak geïntegreerd met bemiddelingsinstanties (Koning, 1999).

De daadwerkelijke uitvoering van activiteiten zoals vastgesteld in een reïntegratietraject gaat gepaard met dusdanige specialisatie- en schaalvoordelen, dat we kunnen spreken over een deelmarkt voor scholing. Scholing vereist specialistische kennis op het gebied van effectieve en efficiënte overdracht van kennis en vaardigheden. De intermediair schakelt voor het opdoen van kennis en vaardigheden een aanbieder van scholing in. Binnen de scholingsmarkt ontstaan weer gespecialiseerde aanbieders die zich richten op specifieke kennis en vaardigheden (omscholing tot IT deskundige versus cursus handels-Duits). We rekenen overigens alleen direct reïntegratie-gerelateerde

scholing tot de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Daarmee onderscheiden we de markt voor bemiddeling en reïntegratie van de onderwijsmarkt.

2.4 Conclusie

Tot de kernactiviteiten van de markt rekenen wij activiteiten gericht op het vinden van een nieuwe aansluiting tussen werkzoekenden en vragers naar arbeid. Deze activiteiten omvatten bemiddelingswerk - gericht op het verkleinen van de intransparantie van de arbeidsmarkt - en reïntegratiedienstverlening - gericht op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Wat betreft de afstand tot de arbeidsmarkt richten we ons op de kennis en vaardigheden van werkzoekenden. Door schaal- en specialisatievoordelen te realiseren kunnen gespecialiseerde aanbieders de bemiddelings- en reïntegratiediensten tegen lagere kosten aanbieden dan individuen zelf.

3. Het falen van een vrije markt

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien wat het bestaansrecht vormt voor de markt voor bemiddeling en reïntegratie. Intermediairs voorzien in behoeften die door het falen van deze markten wordt veroorzaakt. Nu stellen we ons een vrije markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie voor, dat wil zeggen een markt zonder (sector-specifiek) overheidsingrijpen. Vraag is welke vormen van marktfalen aanleiding geven tot overheidsinterventie. We gaan we in op verschillende mogelijke vormen van marktfalen die in de literatuur genoemd worden.⁴ We sluiten elke paragraaf af met een kader waarin we kort de conclusie weergeven. We geven aan wat mogelijke doelgroepen van het overheidsbeleid op deze markt zijn. Tenslotte zetten we in de conclusie de doelgroepen en de problemen waar zij mee geconfronteerd worden naast elkaar.

3.2 Externe effecten vanuit de sociale zekerheid

De overheid grijpt in op de markt voor inkomenszekerheid door als ‘verzekeraar’ op te treden. Voor werkloze werkzoekenden gaat het om de werkloosheidswet (WW) en de bijstand (Abw) (we gaan er even van uit, dat ook de bijstand een soort verzekering tegen inkomensonzekerheid vormt). De uitvoering van de sociale zekerheid is de verantwoordelijkheid van uitvoeringsinstellingen (uvi’s) en gemeenten. De overheid kan door de wettelijke regelingen WW en Abw een deel van het falen van de markt voor inkomenszekerheid oplossen⁵, maar verplaatst tegelijkertijd een ander deel van het marktfalen naar bovengenoemde uitkeringsverstrekkers. Het onopgeloste probleem betreft de mogelijkheid tot opportunistisch gedrag van uitkeringsgerechtigden (‘moral hazard’). Een werkloze zou misbruik kunnen maken van het feit dat de overheid - in casu de uvi (WW) of een gemeente (Abw) - niet goed kan beoordelen hoeveel inspanning hij verricht om weer aan het werk te gaan. Als zijn belangen niet overeenkomen met die van de overheid heeft de uitkeringsgerechtigde hier ook daadwerkelijk een prikkel toe. Voor

⁴Theoretisch gezien is het feit dat ook intermediairs - los van allerlei vormen van marktfalen als externe effecten - de coördinatieproblemen op de arbeidsmarkt niet volledig kunnen oplossen een marktfalen. We laten dit gegeven echter buiten beschouwing, omdat het in dit verband niets toevoegt aan de analyse.

⁵Het betreft het ‘adverse selection’ probleem, voor uitleg zie bijvoorbeeld CPB (1997a).

sommige werklozen is het financiële verschil tussen het ontvangen van een uitkering en het inkomen uit arbeid (de zogenaamde ‘replacement rate’) klein, terwijl de winst in termen van bespaarde uitkeringsgelden voor het collectief veel groter is (zie SZW, 1999: bijlage 16.1). Aan de ene kant betreft het werklozen met een laag inkomenspotentieel. We spreken overigens over inkomenspotentieel, omdat mensen naar verwachting ook hun toekomstige inkomstenstromen verdisconteren bij hun keuze tot werkhervatting. Aan de andere kant betreft het oudere werklozen die relatief aantrekkelijke uitkeringsalternatieven hebben. Opgebouwde WW-rechten, regelingen voor vervroegde uittreding en afwezigheid van een sollicitatieplicht dragen hiertoe bij. Een specifiek voorbeeld hiervan vormt de royale wachtgeldregeling in het onderwijs: de gemiddelde leeftijd van mensen met wachtgeld is 58 jaar (De Koning, 1997).

De uitkeringsverstrekkers zouden werkhervatting van uitkeringsgerechtigden kunnen stimuleren door hen bemiddelings- en reïntegratiediensten aan te bieden. Uit zichzelf zouden sommige uitkeringsgerechtigden om bovengenoemde redenen te weinig van deze diensten gebruik maken. De uitkeringsverstrekker heeft echter weinig prikkels om ook daadwerkelijk tot actie over te gaan. Tegenover de kosten die samenhangen met reïntegratie- en bemiddelingsinspanningen staan baten die aan de maatschappij toevallen in de vorm van besparingen op uitkeringen. Dit brengt ons tot de volgende conclusie.

Omdat uvi's en gemeenten zich slechts beperkt de voordelen van reïntegratie in de vorm van bespaarde uitkeringsgelden kunnen toe-eigenen, zal zonder overheidsingrijpen te weinig inspanning worden verricht om uitkeringsgerechtigde werklozen te reïntegreren. Dit marktfaalen treft vooral ouderen en mensen met een laag inkomenspotentieel.

3.3 Interactie tussen sociale zekerheid en andere factoren

De in de vorige paragraaf beschreven ‘werkloosheidsval’ die ontstaat door de sociale zekerheid wordt nog versterkt door interactie met de volgende vijf factoren.

Inkomensafhankelijke regelingen

Subsidieregelingen (huur, studie-financiering) en inkomensafhankelijke eigen bijdragen (kinderopvang, gezinsverzorging, contributie voor gemeentelijke diensten zoals bijvoorbeeld de muziekschool) dragen bij aan een verdere verslechtering van de financiële prikkels tot werkhervatting (zie SZW, 1999: bijlage 16.2 voor een overzicht). Hierbij gaat het om uitkeringsgerechtigden met een laag inkomenspotentieel. Een andere groep die hierdoor te maken heeft met zwakke prikkels zijn (her)intreders met een partner die een inkomen boven de gezinsnorm voor de bijstand geniet.

Interactie met cultuur

Wanneer de zwakke financiële prikkels tot werkhervatting vanuit de sociale zekerheid effect hebben op de normen en waarden met betrekking tot werk kan de motivatie van uitkeringsgerechtigde werklozen verder verslechteren (Lindbeck, 1997). Dit kan zowel gelden voor ouderen (perceptie van wachtgeld als ‘vervroegde pensionering’) als voor mensen met een laag inkomenspotentieel. De invloed van sociale zekerheid op normen en waarden lijkt versterkt te worden door ruimtelijke concentratie van werkloosheid. Voor bepaalde ‘achterstandswijken’ in steden is sprake van een toenemende concentratie van uitkeringsafhankelijkheid (Engbersen en Snel, 1996). Kwalitatieve studies geven een indicatie voor het bestaan van een ‘werkloosheidscultuur’ in deze wijken (Engbersen et al., 1993). Uit grootschalig kwantitatief onderzoek (SCP, 1996: 125) blijkt dat wanneer gecontroleerd wordt voor opleiding, leeftijd, etniciteit en geslacht in de steden Amsterdam en Rotterdam de kans op werkloosheid de helft respectievelijk een derde hoger is dan in de rest van Nederland. Zowel over de oorzaken als over de individuele en maatschappelijke gevolgen van dit verschijnsel is echter nog weinig bekend.

Externe effecten op sociale omgeving

De ruimtelijke concentratie van uitkeringsafhankelijkheid creëert nieuwe externe effecten voor werklozen (Borjas, 1995). Werkhervatting heeft namelijk ook voordelen voor de sociale omgeving. Ten eerste kan werkhervatting een voorbeeldfunctie hebben, waardoor een werkloosheidscultuur doorbroken kan worden. Daarnaast vergroot werkhervatting de kans op werk van anderen. Kennissen kunnen profiteren van het netwerk van contacten dat een werkende opbouwt via zijn baan. Iedere werknemer is in feite een intermediair in het klein. Als niet werken verdwijnen in de criminaliteit betekent, heeft werkhervatting ook positieve effecten op de sociale omgeving. Temeer daar bij toenemende criminaliteit juist die bewoners die een bijdrage kunnen leveren aan het behoud van de sociale samenhang de wijk gaan verlaten (Tesser, 1996).

Conjunctuurbeweging

Werklozen en toetreders tot de arbeidsmarkt zijn tijdens laagconjunctuur moeilijk te plaatsen. Ze komen als het ware in de ‘wachtkamer’ te zitten. Als dit lang duurt, kunnen hun werkhervattingskansen dalen (zie hoofdstuk 2 over het zelfversterkend effect van werkloosheid).⁶ Een indicatie dat het hier een belangrijk probleem betreft, is de bevinding dat na elke periode van laagconjunctuur de evenwichtswerkloosheid op een

⁶Er is sprake van een selectie-effect ten nadele van moeilijk plaatsbaren. Een intermediair zal de meest kansrijke werkzoekenden afkomen als de baten van afkomen opwegen tegen de kosten die met het ordenen van werkzoekenden van makkelijk tot moeilijk plaatsbaar gepaard gaan (Canoy en Vollaard, 1999).

significant hoger niveau belandt (Blanchard en Katz, 1997). De sociale zekerheid is een belangrijke determinant van het niveau van de natuurlijke werkloosheid (Broer et al., 1999). De interactie tussen de sociale zekerheid en conjuncturele werkloosheid kan dus leiden tot uittreding uit de arbeidsmarkt. Het gaat vooral om de volgende groepen. Laag opgeleiden worden in een conjuncturele neergang relatief snel ontslagen (De Beer, 1996). Hetzelfde geldt voor ouderen. Jongeren die toetreden tot de arbeidsmarkt komen in die tijd moeilijk aan de slag (De Koning, 1996). Daarnaast is bekend dat discriminatie van (vaak laag opgeleide) minderheden relatief sterk speelt tijdens laagconjunctuur (SCP, 1999: 303).

Financieringsproblemen

Een financiële drempel bij het starten van een reïntegratietraject kan de negatieve invloed van de sociale zekerheid op de motivatie van werklozen versterken. Juist in de periode van werkloosheid is het inkomen laag. De onzekerheid waarmee de baten van het scholingstraject omgeven zijn, maken de risico's van een investering in een reïntegratietraject voor zowel de werkloze als voor financiële instellingen te groot. De kapitaalmarkt werkt dan niet goed. Het financieringsprobleem wordt voor deze groepen nog versterkt door het feit dat moeilijk plaatsbare werklozen vanwege hun zwakke positie in een onderhandeling met de werkgever over de verdeling van de kosten van reïntegratie en bemiddeling waarschijnlijk een relatief groot deel van de kosten moeten dragen (Walwei, 1996b: 15). Vanwege de positieve externe effecten die werkhervatting met zich meebrengen - een kleiner beroep op de sociale zekerheid en bijdrage aan een betere sociale omgeving - verdient dit financieringsprobleem maatschappelijk gezien de aandacht, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het feit dat niet iedereen een BMW kan financieren.⁷

Overigens kunnen ook andere partijen de kosten niet goed voorfinancieren. Een toekomstige werkgever neemt niet snel een werkloze aan die nog volledig omschoold moet worden.⁸ Bovendien betreft het ook voor hem een investering met een onzekere uitkomst. Alleen in perioden van personeelsschaarste zal een werkgever een nog te reïntegreren werkzoekende aannemen.⁹ Als een intermediair de kosten voorfinanciert -

⁷Een andere mogelijke reden is dat arbeid als 'merit good' wordt gezien: de overheid acht het om paternalistische redenen gewenst dat mensen werken. Deze opvatting kan een toegenomen waardering voor (betaalde) arbeid onder het publiek reflecteren (SCP, 1998: 385-7 en hoofdstuk 5).

⁸Eén reden is dat de winst in productiviteit van de werknemer niet alleen aan de werkgever toevalt, maar ook aan andere werkgevers. Voor een uitwerking van dit argument zie CPB (1998: 113-27).

⁹In tijden van personeelsschaarste komen werklozen met relatief ongunstige eigenschappen en lange werkloosheidsduren vooraan te staan vanwege 'sorting' van werklozen naar individuele

en later (deels) verhaalt op de werkgever - zou een werkgever bij twee vergelijkbare, concurrerende werkzoekenden niet snel degene kiezen met een 'prijskaartje' eraan. De gereïntegreerde werkloze staat dan meteen op achterstand. Deze optie lijkt daarmee ongeschikt. Kortom, als werklozen de kosten van een reïntegratietraject niet zelf kunnen dragen, bestaat er een financieringsprobleem.

Voor bepaalde groepen werklozen wordt het marktfalen vanuit de sociale zekerheid versterkt door (1) het bestaan van inkomensafhankelijke regelingen, (2) interactie tussen sociale zekerheid en normen en waarden aangaande werk, (3) externe effecten van werkhervatting op de sociale omgeving, (4) de conjunctuurbeweging en (5) financieringsproblemen.

3.4 Arbeidsbemiddeling als publiek goed

De Koning (1991: 282) stelt dat intermediairs de informatie die zij over vacatures en werkzoekenden verzamelen niet exclusief kunnen maken. Op het moment dat de intermediair informatie aan één persoon beschikbaar stelt, is deze openbaar en in principe ook voor anderen toegankelijk. Dit betekent, dat een intermediair de positieve externe effecten van het verspreiden van deze informatie niet kan internaliseren. Met andere woorden: de investering in het genereren van arbeidsmarktinformatie betaalt zich niet terug. Zijn conclusie is dat arbeidsbemiddeling een publiek goed is en daarom niet op een vrije markt tot stand zou komen.

Laten we in het verlengde van hoofdstuk 2 een onderscheid maken tussen elektronische zelf-zoek databanken met informatie over vacatures en werkzoekenden en persoonlijke bemiddeling. Informatie over vacatures en werkzoekenden uit open zelf-zoek systemen is inderdaad niet exclusief te maken. Iedereen kan deze informatie tegen zeer lage kosten kopiëren en verspreiden. Gebruikers afrekenen bij de toegang tot een zelfzoek-kanaal heeft geen zin. Dit probleem is voor de markt echter niet onoverkomelijk. Getuige de recente groei in banensites op het Internet zijn dit soort open systemen wel degelijk commercieel uit te baten. Bronnen van inkomsten zijn betalingen van werkgevers voor het plaatsen van een vacature op de site en advertentiegelden. Werkgevers betalen in feite voor de bekendheid van de site bij werkzoekenden. De informatie is weliswaar vrijelijk kopieerbaar, maar een werkzoekende zal geneigd zijn een specifieke banen-website te bezoeken om zijn zoekkosten te verlagen. Ook conventionele intermediairs zouden werkgevers per 'geadverteerde' vacature op hun database kunnen afrekenen. Werkgevers zullen hiertoe bereid zijn als zij overtuigd zijn van de toegevoegde waarde van de databank. Om de databank aantrekkelijker te maken, kunnen intermediairs hun krachten bundelen door een gezamenlijke vacature- en

eigenschappen en tegelijkertijd 'ranking' naar werkloosheidsduur, zie Abbring (1997).

werkzoekendendatabase op te zetten. De informatie op deze database is exclusief te maken door de naam van de werkgever bij een vacature weg te laten. De werkzoekende is daardoor gedwongen naar de intermediair te gaan die de vacature op de database heeft gezet (een variant hierop bestaat in Australië, zie Mallee, 1998).

Bij persoonlijk bemiddelingswerk kan het om twee typen diensten gaan. Ten eerste kan sprake zijn van dienstverlening die additioneel is aan de informatie die reeds in de zelf-zoek database staat. De werkzoekende of de werkgever besteedt een deel van de zoektaken uit aan een intermediair. Zo kan een werkgever een intermediair de opdracht geven uit de werkzoekenden-database kandidaten te zoeken, maar slechts vijf personen na een eerste selectieprocedure ter nadere beoordeling naar de werkgever te sturen. Voor deze additionele dienstverlening kan gewoon afgerekend worden. Ten tweede kan informatie over vacatures en werkzoekenden die niet in zelf-zoek databases staat goed afgeschermd worden. De intermediair speelt dan private informatie door aan de gebruiker. Het betreft informatie die volledig is toegesneden op de situatie van de gebruiker (bijvoorbeeld: een vacature bij een drukkerij voor een MTS'er grafische techniek). De gebruiker heeft geen enkel belang bij het doorspelen van deze informatie aan andere gebruikers: dit zou alleen maar zijn positie verzwakken. Hij heeft immers te maken met concurrenten in het zoekproces. Dat dit niet ten koste hoeft te gaan van de algehele transparantie van de markt laat de huizenmarkt zien. Daar delen intermediairs, in dit geval makelaars, informatie over kopers en verkopers van huizen. Een makelaar geeft de gebruiker echter geen toegang tot de gehele databank met huizen, maar selecteert en presenteert slechts een aantal mogelijk geschikte huizen. De private informatie van de makelaar blijft exclusief, omdat de gebruiker geen belang heeft bij het doorspelen van de op zijn situatie toegesneden informatie.

De markt is goed in staat om de positieve externe effecten die samenhangen met het genereren van informatie over vacatures en werkzoekenden te internaliseren. Arbeidsbemiddeling is dus geen publiek goed.

3.5 Informatie-ongelijkheid tussen intermediair en cliënt

Cliënten, dat zijn werkgevers en werkzoekenden, hebben minder informatie over de technologie en inspanning van de intermediair dan de intermediair zelf. De *technologie* van een intermediair bestaat uit zijn technische en organisatorische mogelijkheden om een cliënt te reïntegreren en te bemiddelen, bijvoorbeeld zijn netwerk van contacten. De intermediair is vanzelfsprekend beter op de hoogte van zijn technologie dan de cliënt. Het kan daarom voor de cliënt moeilijk zijn om de meest efficiënte intermediair te selecteren. De *inspanning* bepaalt in hoeverre een intermediair haar mogelijkheden ook efficiënt gebruikt, bijvoorbeeld de hoeveelheid tijd die een intermediair aan het selecteren van een werkzoekende besteedt. De cliënt kan alleen tegen hoge kosten de

inspanning monitoren. In deze markt is de inspanning extra moeilijk te achterhalen, omdat voor zowel werkzoekenden als voor werkgevers geldt dat zij voor een deel concurrenten van elkaar zijn (zie noot 3). Hulp aan de één, zet de ander op een achterstand. Beide informatieproblemen spelen tegelijkertijd. Het relatieve belang dat aan technologie dan wel inspanning van de intermediair wordt gehecht, kan per cliënt verschillen. Voor de duidelijkheid gaan we echter eerst in op problemen rond de inspanning van de intermediair en vervolgens op problemen rond het selecteren van de intermediair met de meest efficiënte technologie. In een derde paragraaf gaan we in op een specifiek soort reïntegratiediensten, sociale activering, waarvoor de informatieproblemen naar zal blijken anders liggen.

Inspanning van de intermediair

Allereerst moet een cliënt informatie verkrijgen over de inspanning van de intermediair waarmee hij in zee gaat. Vanwege de niet waarneembare inspanning van de intermediair wordt wel geconcludeerd dat bemiddeling niet in een private markt tot stand zouden komen (zie bijvoorbeeld De Koning, 1991). Gebruikers zouden niet bereid zijn om inschrijfgeld te betalen voor een dienst waarvan niet duidelijk is wat de inspanning van de intermediair is. Alleen in bijzondere situaties als outplacement of uitzendarbeid is afrekenen met een individuele werkgever of werkzoekende mogelijk. Dit probleem lijkt echter ook voor reïntegratie en bemiddeling niet onoverkomelijk. Reïntegratie en bemiddeling zijn gericht op een zichtbaar resultaat, namelijk een plaatsing. De partijen kunnen de betaling hieraan koppelen. Een intermediair werkt dan volgens het ‘no cure, no pay’ principe (zie Canoy en Vollaard, 1999). Eventueel kan vooraf in het contract worden vastgelegd dat de hoogte van de betaling afhangt van de gebleken kwaliteit van de plaatsing (Vollaard, 1999).

Een plaatsing kent echter een aantal verschillende aspecten, die tezamen de kwaliteit van de plaatsing bepalen. Met andere woorden: de ene plaatsing is de andere niet. Voor wat betreft reïntegratie gaat het om de kwaliteit van het toeleidingstraject. Bij (aansluitende) bemiddeling gaat het om de kwaliteit van het selectieproces. De werkgever vraagt zich af wat de relatieve kwaliteit van de geselecteerde werkzoekende is: heeft de intermediair zich inderdaad moeite getroost om de beste kandidaat te selecteren? De werkzoekende vraagt zich af of de intermediair wel de beste baan heeft geselecteerd in termen van contractduur, mogelijkheden voor ontplooiing, enz. Slecht werk van de intermediair betekent gemiste kansen: de werkgever was beter af geweest met een andere werknemer en andersom. Na plaatsing zal het de werkgever en de werknemer wel duidelijk worden in hoeverre de specifieke match waaraan de intermediair heeft bijgedragen een gelukkige is. Maar of een beter resultaat mogelijk zou zijn geweest, kunnen ze slechts vermoeden. Werkgevers en werkzoekenden kunnen niet alleen afgaan op hetgeen de intermediair zegt. De intermediair zou onjuiste informatie kunnen verstrekken over zijn inspanningen voor het selectieproces en over de kwaliteiten van de gepresenteerde vacature dan wel werkzoekende.

Een intermediair zal eerder geneigd zijn van deze ruimte voor opportunistisch gedrag gebruik te maken wanneer zijn belangen niet sporen met de belangen van de cliënt.¹⁰ De vraag is dus in hoeverre de belangen van de intermediair aan de ene kant en de cliënt aan de andere kant overeenkomen. In de strijd om de consument kan een intermediair zich van zijn concurrent onderscheiden door *geloofwaardige* verzekeringen omtrent de kwaliteit van zijn werk te geven. We gaan achtereenvolgens in op reputatie en op kwaliteitsgaranties.

- *Reputatie.* De reputatie van de intermediair vormt zo'n verzekering aan de cliënt. Een intermediair kan een goede reputatie opbouwen door over een zekere tijd werk van een constante, hoge kwaliteit af te leveren. Een intermediair die een reputatie te verliezen heeft, zal daarom streven naar tevredenheid van een werkgever of werkzoekende. Om deze reden houdt de Arbeidsvoorziening bijvoorbeeld gegevens bij over haar imago bij werkgevers en werkzoekenden (Arbeidsvoorziening, 1999: 29). Om het reputatiesignaal aan de cliënt te versterken zouden intermediairs ook een gezamenlijke kwaliteitsstandaard kunnen ontwikkelen, net als bijvoorbeeld de NVM in de makelaardij. Het belang van zo'n gezamenlijke kwaliteitsstandaard zal groter zijn bij een sterke 'versnippering' van de markt over vele aanbieders. Een gezamenlijk kwaliteits-signaal kan natuurlijk ook de positie van intermediairs ten opzichte van andere bemiddelingskanalen versterken. Kortom, het reputatie-mechanisme brengt de belangen van de cliënt in lijn met de belangen van de intermediair.
- *Kwaliteitsgaranties.* Een andere verzekering waarmee intermediairs zich van elkaar kunnen onderscheiden is het afgeven van kwaliteitsgaranties. De intermediair staat dan in voor de kwaliteit van een plaatsing door het risico van tegenvallende prestaties van de bemiddelde werkzoekende deels over te nemen. Zo detacheerde bureau Koersvast in Amsterdam moeilijk plaatsbare werkzoekenden voor een jaar, waarna de werkgever moet besluiten tot een vast contract. Gedurende dit jaar draagt Koersvast het risico van verzuim, ziekte of arbeidsongeschiktheid (Forum, 25-03-99). Ook is het mogelijk, dat intermediair en werkgever overeenkomen, dat de werkgever alleen voor de bemiddelingsdiensten betaalt als hij de persoon in vaste dienst neemt. Om te voorkomen dat de werkgever van zo'n regeling misbruik maakt, kan de betaling in tweeën worden gesplitst: een deel bij plaatsing en een deel na een goed bevallen proeftijd. De proeftijd moet zo lang zijn en het deel dat de werkgever direct bij plaatsing

¹⁰Informatieoverdracht is vanwege het directe contact tussen intermediair en cliënt eenvoudig en weinig kostbaar. Het punt is de niet-verifieerbaarheid van informatie, zie Laffont en Tirole (1994: hoofdstuk 4).

betaalt zo hoog, dat het vervangen van een goed functionerende werknemer voor het einde van de proeftijd niet aantrekkelijk is.

De concurrentie tussen intermediairs betekent dus een belangrijke rem op opportunistisch gedrag. Het belang van bovengenoemde kwaliteitsverzekeringen is groter wanneer het bemiddeling van moeilijk plaatsbare werklozen betreft. De onzekerheid over hun toekomstige productiviteit is immers relatief groot en de ruimte voor opportunistisch gedrag van de intermediair navenant hoog. Daarom zullen kwaliteitsgaranties naar verwachting een grotere rol spelen bij het bemiddelen van moeilijk plaatsbare werklozen. In de praktijk blijkt dat als werkgevers er eenmaal toe gebracht zijn bijvoorbeeld een langdurig werkloze aan te trekken, zij achteraf meestal tevreden zijn (De Koning, 1991). Conclusie is dat eenvoudige contracten, concurrentie op kwaliteit en zelfregulering informatieproblemen rond de inspanning van de intermediair beperken.

Selecteren van een intermediair

Een cliënt moet kiezen uit een reeks van intermediairs die hem kan bedienen. Hij wil bepalen welke intermediair hem het beste kan helpen, uitgaande van optimale inspanning van de intermediair. In geval van intransparantie van de markt zou een intermediair een hogere prijs voor zijn diensten kunnen vragen dan in een situatie van perfecte informatie. Wanneer sprake is van vrije concurrentie zal de druk van de concurrentie de prikkel tot opportunistisch gedrag van intermediairs beperken (in paragraaf 3.7 gaan we in op vrije keuze van cliënten in deze markt). De cliënt kan gaan 'shoppen' en offertes van intermediairs vergelijken. Een intermediair die een hogere prijs vraagt dan zijn concurrenten prijst zichzelf uit de markt. Naast de prijs zal de cliënt ook letten op de reputatie van de intermediair. Reputatie is bij het selecteren van een intermediair van belang, omdat de kwaliteit van de dienstverlening uiteen kan lopen. De prijs zegt dus niet alles in deze markt. Door specialisatie van intermediairs (paragraaf 2.3.3) zal de reputatie op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt toegespitst zijn, bijvoorbeeld de markt voor technisch personeel. Conclusie is dat onder de voorwaarde van vrije concurrentie tussen intermediairs het selecteren van de meest efficiënte intermediair mogelijk is.

Sociale activering

Voor reïntegratie- en bemiddelingsdiensten die direct te relateren zijn aan een plaatsing lijken informatieproblemen dus niet onoverkomelijk. Voor sommige werklozen gaan hier echter nog bepaalde reïntegratiediensten aan vooraf. Het betreft zogenaamde 'sociale activering' van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze reïntegratiediensten zijn niet direct gericht op terugleiding naar de arbeidsmarkt, maar vormen een eerste stap naar een eigenlijk reïntegratietraject. Het gaat om het bevorderen van maatschappelijke deelname van uitkeringsgerechtigden voor wie betaalde arbeid

voorlopig geen reële mogelijkheid is, met als doel sociaal isolement en sociale uitsluiting te voorkomen (zie Jehoel en Serail, 1998). Intermediair en cliënt kunnen daarom de transactie niet koppelen aan een duidelijk zichtbaar resultaat als een plaatsing, dat duidelijk definieerbare kwaliteitsaspecten kent. De vormgeving van sociale activeringsdiensten inclusief de kwaliteitsaspecten daarvan zijn daarom veel moeilijker in een contract vast te leggen. Bovendien kan sprake zijn van een zwakke positie van deze cliënten, vooral in het niet ondenkbare geval van persoonlijke problemen. De cliënt is dan geen zelfstandige, veeleisende consument die de intermediair disciplineert. Zonder overheids grijpen lijkt daarom het gevaar reëel dat dienstverlening aan deze groep werklozen onvoldoende tot stand komt en kwalitatief beneden de maat zal zijn.

Marktpartijen kunnen omgaan met informatieongelijkheid tussen cliënt en intermediair door eenvoudige contracten, zelfregulering, concurrentie tussen intermediairs in het algemeen en concurrentie op kwaliteit van de dienstverlening in het bijzonder. De enige activiteit die vanwege informatieproblemen in een vrije markt onvoldoende tot stand zal komen is 'sociale activering' van werklozen.

3.6 Vooroordelen van werkgevers

Het aannamebeleid van werkgevers is niet volledig te verklaren uit 'statistische discriminatie' (zie paragraaf 2.2). Ook vooroordelen spelen hierin een rol, met name voor bevolkingsgroepen als allochtonen, ouderen en vrouwen (De Koning et al., 1995: 34). Empirisch onderzoek laat zien dat vooroordelen ten aanzien van minderheden een belangrijke rol speelt in het aannamebeleid van bedrijven (zie SCP, 1999: 302-4 voor een overzicht). Overigens kunnen vooroordelen van een werkgever die van zijn werknemers weerspiegelen. Zie Russo en Van Ommeren (1998) voor een studie naar vooroordelen ten aanzien van vrouwen. Het werk van intermediairs verlaagt discriminatie op statistische gronden, maar lijkt beperkt te kunnen bijdragen aan het doorbreken van vooroordelen van werkgevers. Dit laatste is ook niet zonder meer in het belang van de intermediair. Hij zal uitgaan van de behoeften van zijn cliënten. Als een werkgever bijvoorbeeld geen werknemer uit een etnische minderheid wenst, heeft een intermediair weinig prikkels om de vooroordelen van de werkgever te doorbreken. Een werkgever zal zich de 'luxe' van vooroordelen vooral kunnen veroorloven als hij - en dus ook de intermediair - de keus heeft uit werkzoekenden. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.3 zal daarom de mate van discriminatie afhankelijk zijn van de conjunctuurbeweging.

In een vrije markt zullen vooroordelen van werkgevers ten aanzien van minderheden, ouderen en vrouwen onvoldoende gecorrigeerd worden, wat leidt tot een maatschappelijk gezien inefficiënte aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid.

3.7 Marktmacht van intermediairs

Wanneer we proberen te bepalen of op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie een tendens tot marktmacht van intermediairs bestaat, moeten we afdalen naar het niveau van de relevante markt. Het begrip relevante markt geeft aan op welke activiteiten intermediairs daadwerkelijk concurreren. De relevante markt zal beperkt zijn tot bepaalde functies in een bepaald gebied, bijvoorbeeld horeca personeel in Rotterdam. De vraag is of de in hoofdstuk 2 besproken netwerk-effecten leiden tot marktmacht van een intermediair. Deze effecten leiden tot een zekere concentratietendens: iedere werkzoekende (werkgever) in een bepaald segment van de arbeidsmarkt is geïnteresseerd in alle vacatures (werkzoekenden) binnen dit segment.

Op basis van een concentratietendens kunnen we echter nog niets concluderen over marktmacht (zoals bijvoorbeeld De Koning (1991) doet).

Het is hier vooral van belang of sprake is van hoge toetredingsdrempels. De vaste kosten bij toetreding zijn niet bijzonder hoog: kantoorruimte, een pc en kennis van vraag naar en aanbod van arbeid zijn voldoende. Vooral het opdoen van deze kennis zal enige inspanning en tijd vergen, maar de investeringen hierin zijn niet onoverkomelijk hoog met een goed werkende kapitaalmarkt. Dus zelfs als sprake is van een monopolist in een bepaalde marktniche is het zeer waarschijnlijk dat de dreiging van toetreding voldoende rem vormt op het verkrijgen van marktmacht. Een belangrijke indicatie hiervoor is de geheel private deelmarkt voor uitzendarbeid waar geen sprake lijkt te zijn van dominante monopolisten die marktmacht misbruiken. Op iedere relevante markt zijn wel meerdere partijen actief vanwege concurrentie door bureaus in dezelfde niche of vanwege de gelaagde structuur van het aanbod: minder gespecialiseerde uitzendbureaus bestrijken ook niche-markten. Werkzoekenden noch werkgevers lijken gebonden aan een monopolist. Ze kunnen makkelijk bij een ander terecht (de 'switching costs' zijn laag). Een indicatie hiervoor is dat veel werkzoekenden zich bij meerdere uitzendbureaus laten inschrijven (Arbeidsvoorziening, 1998: 17, 18). Ook werkgevers maken gebruik van meerdere kanalen (Arbeidsvoorziening, 1999: 26).

Behalve door (de dreiging van) toetreding wordt de marktmacht van intermediairs wat betreft bemiddelingsactiviteiten ook beperkt door concurrentie van andere zoekkanalen zoals advertenties en persoonlijke contacten. Intermediairs die een te hoge prijs vragen voor hun diensten prijzen zichzelf uit de markt voor bemiddeling. De conclusie is daarom de volgende:

De dreiging van toetreding en de concurrentie tussen zoekkanalen beperkt de marktmacht van intermediairs.

3.8 Conclusie

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de punten waarop een vrije markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie zou kunnen falen. In de tweede kolom geven we aan welke groepen het in de praktijk vooral betreft. De analyse levert een herkenbaar beeld. Het zijn de traditioneel zwakke groepen - minderheden, vrouwen, ouderen en laag opgeleiden - die vooral met het falen van de markt geconfronteerd worden. Belangrijke aantekening is dat de genoemde doelgroepen elkaar in de praktijk gedeeltelijk overlappen. De genoemde doelgroepen geven daarom niet meer dan een indicatie van de groep die het kan betreffen. Bovendien kunnen we de voorbeelden niet direct generaliseren: het gegeven dat vrouwen meer last hebben van discriminatie door werkgevers dan mannen, betekent niet dat alle vrouwen moeilijk aan het werk kunnen komen. Kortom, zwakke groepen aanwijzen is niet eenvoudig, omdat elke werkloze een combinatie van karakteristieken heeft, die ieder zijn kans op werk kunnen beïnvloeden.

Tabel 3.1 Overzicht van doelgroepen voor overheidsbeleid

Marktfalen	Doelgroep
Externe effecten vanuit sociale zekerheid	Uitkeringsgerechtigden met een hoge 'replacement rate': ouderen en mensen met een laag inkomenspotentieel.
Versterking van marktfalen door:	Uitkeringsgerechtigde werklozen...
(i) Inkomensafhankelijke regelingen	... met een laag inkomenspotentieel en partners van kostwinners.
(ii) Interactie met werkloosheidscultuur	... in 'achterstandswijken'.
(iii) Externe effecten op sociale omgeving	... idem.
(iv) Conjunctuurbeveging	... die tijdens laagconjunctuur zijn ontslagen: vooral laag opgeleiden, ouderen, toetredende jongeren en minderheden.
(v) Financieringsproblemen	... met weinig eigen middelen die tegen aanzienlijke kosten dienen gereïntegreerd te worden.
Informatie-ongelijkheid tussen intermediair en cliënt	Werklozen die geen goed contract kunnen sluiten met intermediair voor zogenaamde 'sociale activering'.
Vooroordelen van werkgevers	Werklozen die vanwege vooroordelen een lagere kans op werk hebben, vooral allochtonen, ouderen en vrouwen.

Uit de tabel kunnen we afleiden dat bepaalde groepen door een cumulatie van problemen getroffen kunnen worden. Op basis van deze observatie is het goed te begrijpen waarom een klein deel van de beroepsbevolking het leeuwendeel van de totale werkloosheidsduur voor zijn rekening neemt (De Koning et al., 1999). Een voorbeeld hiervan vormen mensen met een laag inkomenspotentieel - dit zijn vaak laag opgeleiden. Zij hebben te maken met zwakke financiële prikkels tot werkhervatting vanuit de sociale zekerheid. Wanneer zij in zogenaamde 'achterstandswijken' wonen, kan dit hun motivatie verder verslechteren. Veel van deze werklozen zijn bovendien allochtoon. Zij kunnen last hebben van vooroordelen van werkgevers, vooral tijdens perioden van laagconjunctuur. Als laag opgeleiden worden ze bovendien snel ontslagen, als ze er al niet naast komen te staan door economische herstructurering in de industrie. In het volgende hoofdstuk gaan we in op mogelijkheden voor de overheid om deze situatie te verbeteren.

4. Vormgeving van het overheidsingrijpen

4.1 Inleiding

Het falen van een vrije markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie vormt het uitgangspunt van de vormgeving van overheidsingrijpen. Uit hoofdstuk 3 komt naar voren dat de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie relaties heeft met andere markten (bijvoorbeeld de sociale zekerheid) en sociale normen (bijvoorbeeld vooroordelen van werkgevers). De overheid staat dan voor de vraag of zij het marktfalen kan oplossen door het probleem bij de wortel aan te pakken, of intermediairs middelen in handen moet geven om het probleem op te lossen. Zoals in hoofdstuk 1 opgemerkt, richten we ons hierbij in het bijzonder op de relatie met de sociale zekerheid. Een belangrijke vraag is dan of de overheid het marktfalen kan beperken door in te grijpen in de sociale zekerheid of door beleid te richten op intermediairs.

Bij de analyse van de vormgeving van het overheidsbeleid betrekken we ook het overheidsfalen, dat wil zeggen het onvermogen van de overheid tot ingrijpen in bepaalde situaties en neveneffecten van overheidsingrijpen. We zullen hiermee rekening moeten houden om te bepalen welke vorm van overheidsbeleid per saldo positieve effecten heeft. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.5 gaan we in op verschillende opties voor beleid. Net als in het vorige hoofdstuk sluiten we elke paragraaf af met een kader waarin we kort de conclusie weergeven. In paragraaf 4.6 lichten we de uitkomsten van de analyse nader toe. Tenslotte zetten we in de conclusie de vormen van marktfalen en de opties voor beleid naast elkaar.

4.2 Externe effecten vanuit de sociale zekerheid

Externe effecten vanuit de sociale zekerheid resulteren in zwakke prikkels voor uvi's en gemeenten om opportunistisch gedrag van uitkeringsgerechtigde werklozen tegen te gaan. De besparingen op de uitkeringen vallen immers niet (geheel) toe aan de uitkeringsverstrekker. Hieronder schetsen we kort vier mogelijkheden die de overheid heeft om dit probleem aan te pakken. De eerste twee opties zijn gericht op de sociale zekerheid, de laatste twee op de intermediairs.

4.2.1 Beleid gericht op de sociale zekerheid

De overheid zou het marktfalen vanuit de sociale zekerheid kunnen beperken door het bij de wortel aan te pakken. Daarvoor heeft de overheid onder meer de volgende drie opties:

- De overheid zou de prikkel tot actief reïntegratiebeleid van uitkeringsverstrekkers kunnen versterken door veranderingen aan te brengen in het sociale zekerheidsstelsel (de ‘materiewetgeving’). Aangrijpingspunt vormen dan de externe effecten van reïntegratie voor de uitkeringsverstrekker. Op het moment wordt gewerkt aan een Fonds Werk en Inkomen dat de financiële prikkels voor gemeenten versterkt (TK 26448: §3.2.3). De gemeente krijgt zo direct financieel belang bij reïntegratie van bijstandsgerechtigden. We verwijzen naar SER (1999: §4.2) voor een discussie over de WW.
- De prikkel tot reïntegratie van uitkeringsverstrekkers kan daarnaast ook worden versterkt door veranderingen in de organisatie van de uitvoering. Zo kan benchmarking van de prestaties van uitkeringsverstrekkers op het gebied van reïntegratie hen tot actie aanzetten (conform TK 26448). Het verbinden van financiële consequenties aan de benchmarkresultaten (‘maatstafconcurrentie’) kan het effect ervan nog versterken (Canoy en Vollaard, 1999: 538).
- Een derde optie is de financiële prikkels tot werkhervatting te versterken. Aangrijpingspunt vormt dan de motivatie van werklozen. Het kan gaan om verlaging van het niveau van uitkeringen of introductie van een afdrachtkorting bij werken voor mensen met lage inkomens. De prikkel tot opportunistisch gedrag kan met deze maatregelen worden beperkt (zie voor een discussie bijvoorbeeld Van Oers et al., 1999).

We gaan er van uit dat deze opties belangrijke mogelijkheden bieden, maar het probleem van opportunistisch gedrag van werklozen niet volledig kunnen oplossen. Met andere woorden: het marktfalen vanuit de sociale zekerheid is hiermee niet volledig te voorkomen. Dat laat ruimte voor beleid gericht op intermediairs, waar we nu op ingaan.

4.2.2 Beleid gericht op intermediairs

Vanwege hun betrokkenheid bij de bemiddeling van werklozen hebben de intermediairs beter zicht op het zoekgedrag van de werkloze dan de uitkeringsverstrekker. De door intermediairs verzamelde informatie kan worden gebruikt om de mogelijkheden voor opportunistisch gedrag in te perken. Aan het zoekgedrag kunnen financiële consequenties worden verbonden. Een mogelijkheid is het voeren van een sanctiebeleid: actief zoeken is de norm, als de werkloze daar niet aan voldoet, heeft dat financiële consequenties (bijvoorbeeld een korting op de uitkering als de werkloze niet solliciteert

of werk weigert).¹¹ Sanctiebeleid kan op twee manieren een positief effect hebben op het zoekgedrag (Abbring et al., 1996). Ten eerste kan er een preventieve werking van uitgaan. Alleen al de mogelijkheid dat iemand een sanctie krijgt kan leiden tot een grotere zoekinspanning of snellere acceptatie van een aangeboden baan. Ten tweede kan van het daadwerkelijk uitvoeren van een sanctie een impuls uitgaan op het zoekgedrag. Uit empirisch onderzoek blijkt, dat het preventieve effect van sancties minstens even sterk is als het effect bij daadwerkelijke oplegging van sancties (Boone en Van Ours, 2000). Empirische studies op micro-niveau voor de bijstand en de WW geven aan, dat het bestaan van een sanctiebeleid een sterk effect heeft op de werkhervattingskans (Abbring et al., 1996 en Van den Berg et al., 1998). Een recente studie op macro-niveau bevestigt deze resultaten (Boone en Van Ours, 2000). Op het moment voeren de uvi's een weinig actief en consistent sanctiebeleid (CTSV, 1999). Een versterking van het bestaande sanctiebeleid lijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan reïntegratie van werklozen. Zoals in paragraaf 3.2 opgemerkt, betreft het vooral ouderen en mensen met een laag inkomenspotentieel. Kanttekening hierbij is dat de prikkel van de uitkeringsverstrekker tot het voeren van een actief sanctiebeleid sterker zal zijn, als hij financieel voordeel heeft van reïntegratie. Zo kan de eerdergenoemde introductie van het Fonds Werk en Inkomen bijdragen aan een actiever sanctiebeleid van gemeenten.

Een andere optie is het beschikbaar stellen van vergoedingen aan intermediairs als zij een werkloze plaatsen (TK 26448), verder 'plaatsingsbonussen' genoemd. De introductie van deze additionele prikkel tot reïntegratie moet het gebrek daaraan vanuit de WW en bijstand compenseren. De intermediair krijgt een prikkel tot het zo snel mogelijk plaatsen van een werkloze. In de volgende paragraaf werken we dit verder uit. Het combineren van een versterking van het sanctiebeleid met de introductie van plaatsingsbonussen voor intermediairs ligt om de volgende drie redenen voor de hand:

- De intermediair krijgt door de introductie van plaatsingsbonussen belang bij het doorspelen van informatie over het zoekgedrag van werklozen aan uitkeringsverstrekkers.
- Een intermediair kan weinig aanvangen met een slecht gemotiveerde werkloze. Volgens gegevens van de Arbeidsvoorziening over 1997 en 1998 in het kader van de voortgangsbeheersing Veegwet vormen motivatieproblemen in 40 procent van de gevallen de reden voor voortijdige beëindiging van een reïntegratietraject.

¹¹Een andere mogelijkheid is aan werkzoekenden een bonus te geven wanneer zij werk vinden. Verschillende experimenten in de V.S. wijzen uit dat hieraan bezwaren kleven: vele werklozen die het niet nodig hebben ontvangen een bonus ('deadweight') en de bonus blijkt ongewenste gedragseffecten te hebben (kortdurend werkloos zijn wordt aantrekkelijk), zie Meyer (1995) voor een overzichtsstudie.

- Werklozen die geprikkeld worden actief naar werk te zoeken, moeten wel de mogelijkheid hebben gebruik te maken van bemiddelings- en reïntegratiediensten. Een empirisch onderzoek van Blank et al. (1999) laat zien dat juist de combinatie van financiële prikkels en aanbod van bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten de werkhervattingskansen sterk verbeterd.

Een systeem van plaatsingsbonussen

In deze paragraaf werken we de vormgeving van een systeem van plaatsingsbonussen puntsgewijs uit. We gaan achtereenvolgens in op de prikkel tot inspanning; startvergoeding vs. plaatsingsbonus; het voorkomen van afroming; allocatie van werklozen aan intermediairs en tenslotte de kosten versus de baten van een systeem van plaatsingsbonussen. In kader 4.1 staan kort de overwegingen bij de vormgeving van een systeem van plaatsingsbonussen samengevat.

Kader 4.1 Enige aandachtspunten bij een systeem van plaatsingsbonussen

- (1) Combinatie van startvergoeding en plaatsingsbonus om winst uit informatievoorsprong van intermediair aangaande technologie en samenstelling van werklozenbestand te beperken.
- (2) Hoogte startvergoeding en plaatsingsbonus koppelen aan fasering van werklozen met 'Kansmeter' om betere inschatting van samenstelling werklozenbestand te maken.
- (3) Prikkels voor intermediairs versterken door hoogte van startvergoeding en plaatsingsbonus te baseren op benchmarking tussen intermediairs ('maatstafconcurrentie').
- (4) Afroming van makkelijk plaatsbare werklozen binnen fasen voorkomen door bij de financiering relatief meer gebruik te maken van startvergoedingen.
- (5) Allocatie van werklozen over intermediairs mogelijk via toewijzingsregel voor uitkeringsverstrekkers, aanbesteding en vrije keuze voor werklozen ('vouchers').
- (6) Relatief grotere inzet van startvergoedingen tijdens laagconjunctuur (zie paragraaf 4.3).
- (7) Sociale activering van werklozen apart financieren (zie paragraaf 4.4)

(i) *De prikkel tot inspanning.* Gegeven het feit dat de overheid de inspanning van de intermediair niet goed kan monitoren, kan een plaatsingsbonus een goed middel zijn om de intermediair tot efficiënt gedrag te prikkelen. De intermediair is immers gebaat bij het bereiken van een prestatie die precies in lijn ligt met hetgeen de overheid wenst, namelijk het plaatsen van een werkloze. De keuze van een plaatsing als prestatie maatstaf ligt voor de hand gezien het feit dat alle reïntegratietrajecten plaatsing tot doel hebben. Bijkomend voordeel is, dat de intermediair ook tijdens het traject belang heeft bij medewerking van de werkloze. Anders loopt hij immers de kans mis op de bonus. Dit betekent een extra prikkel tot het streven naar tevredenheid van de werkzoekende (geen 'hamburgerbaan' voor een hoogopgeleide), naast het belang van zijn reputatie bij werkgevers en werkzoekenden. Een plaatsingsbonus maant een intermediair bovendien aan tot spoed, aangezien werkloosheid een zelfversterkend effect heeft. De intermediair

heeft de grootste kans van slagen als hij direct werkt maakt van een reïntegratietraject. Een plaatsing kent meerdere dimensies, waaronder de duur van de baan. Een aanvullende maatregel om intermediairs te prikkelen om te zoeken naar duurzame banen is het 'opknippen' van de bonus. De overheid maakt een deel van de bonus pas over als de werkzoekende een paar maanden aan het werk is bij dezelfde werkgever (voor een voorbeeld zie Vollaard, 1999).

(ii) *Startvergoeding vs. plaatsingsbonus*. De overheid heeft echter niet alleen slecht inzicht in de inspanning van de intermediair, maar ook in zijn technologie en de samenstelling van zijn cliëntenbestand. De technologie betreft de technische mogelijkheden van de intermediair: zijn toegang tot informatienetwerken, zijn kennis van vraag naar arbeid, kennis van reïntegratiemogelijkheden, enz. Met de samenstelling van het cliëntenbestand doelen we op verschillen tussen werklozen in wijze van en kans op plaatsing. De overheid kan hier wel enig inzicht in krijgen middels de zogenaamde 'Kansmeter' die werklozen in fasen van makkelijk tot moeilijk plaatsbaar indeelt (de zogenaamde 'administratieve intake' door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), zie TK 26448). De Kansmeter werkt echter niet perfect.¹² Een intermediair kan zelf wellicht beter dan het CWI beoordelen wat de kans op plaatsing is van een werkloze. De technologie en de samenstelling van het cliëntenbestand bepalen samen de hoogte van de kosten van reïntegratie - gegeven optimale inspanning van de intermediair. Gegeven haar informatieachterstand, kan de overheid slechts gissen naar de juiste hoogte van de plaatsingsbonus. De overheid zal de bonus op zo'n niveau willen leggen dat het voor de intermediair interessant is werkzoekenden te reïntegreren. Daarmee ontstaat het gevaar dat de plaatsingsbonus te royaal is. De intermediair steekt vervolgens het verschil tussen bonus en gemaakte kosten in z'n zak. Volledige prestatiefinanciering door middel van plaatsingsbonussen levert dan geen optimaal resultaat op. De overheid kan daarom deels inputfinanciering inzetten door middel van een startvergoeding bij aanvang van een reïntegratietraject.¹³ Een intermediair ontvangt bijvoorbeeld bij aanvang van een reïntegratietraject f.3000 en bij daadwerkelijke plaatsing f.8000. De hoogte van de startvergoeding is gebaseerd op de in het verleden gemaakte kosten (het 'budgetmechanisme'). Gebruik maken van een startvergoeding betekent wel dat een deel van het risico verschuift naar de overheid: de intermediair ontvangt geld, onafhankelijk van zijn prestatie. Zijn prikkel tot presteren wordt kleiner. De keuze van de verhouding tussen startvergoeding en plaatsingsbonus berust daarmee op een afweging tussen het

¹²Zo blijkt uit onze empirische analyse dat niet-waargenomen karakteristieken van werklozen (die deels niet worden meegenomen in de fasering) van belang zijn voor hun werkhervattingskans, zie Bijlage §3.

¹³Bij inzet van inputfinanciering zal de overheid een maximum aan het aantal werklozen in behandeling bij een intermediair moeten stellen om doorstroom te verzekeren, zie Mallee (1998).

maximaliseren van efficiëntieprikkels en het beperken van de winst uit de informatievoorsprong van de intermediair.

De overheid kan de efficiëntieprikkel versterken door maatstafconcurrentie te gebruiken voor het bepalen van de som van startvergoeding en plaatsingsbonus. Maatstafconcurrentie houdt in dat de intermediairs worden afgerekend op basis van hun prestaties ten opzichte van een maatstaf. Een mogelijke maatstaf vormen de gemiddelde kosten per plaatsing, een andere mogelijkheid vormen de kosten per plaatsing van de meest efficiënte intermediair. Een intermediair die beter presteert dan de maatstaf maakt winst op de gesubsidieerde plaatsingstrajecten. Om een eerlijke vergelijking op de kosten van reïntegratie tussen intermediairs mogelijk te maken, kan worden gecorrigeerd voor verschillende omgevingsinvloeden (bijvoorbeeld de arbeidsmarktsituatie in Groningen vs. Zuid-Holland) en eventueel verschillen in het cliëntenbestand die niet tot uitdrukking komen in de faseringsystematiek.

(iii) *Voorkomen van afroming*. Gegeven een bepaalde plaatsingsvergoeding zouden intermediairs werklozen binnen een fase kunnen ordenen van makkelijk tot moeilijk plaatsbaar. Een intermediair kan hierbij informatie gebruiken die hij opdoet tijdens zijn contacten met de cliënt. Vervolgens gaat de intermediair door de rij werklozen heen, net zo lang tot de marginale kosten van het reïntegreren van een werkloze gelijk is aan de marginale opbrengsten. De afromingsstrategie is ‘succesvol’ als de moeilijkst plaatsbare werklozen overblijven. Vergeleken met een strategie van niet-afromen, waarbij alle werkzoekenden worden gereïntegreerd, behaalt een intermediair dan gemiddeld een hogere winst per plaatsing. In de hoogte van de plaatsingsvergoeding zijn immers ook de - hogere - kosten van moeilijke plaatsingen verrekend. Heckman et al. (1996) laten zien dat de prikkels van het management van een intermediair niet direct zijn te vertalen in gedrag van consulenten. Hun empirische analyse van een systeem van plaatsingsvergoedingen in de V.S. toont aan dat consulenten juist geneigd zijn zich op de moeilijkst plaatsbare werklozen te richten. In interviews geven consulenten aan uit compassie met deze werklozen te handelen.

Het indelen van werklozen in fasen beperkt de baten van afroming - de som van de verschillen tussen de plaatsingsvergoeding en de ‘werkelijke’ kosten per cliënt.¹⁴ Zoals gezegd heeft de faseringsystematiek echter haar beperkingen, mede gezien het feit dat een intermediair tijdens reïntegratie een informatievoorsprong op het publieke intake-bureau creëert wat betreft de werkkansen van een werkloze. Afroming kan interessant blijven, vooral in termen van risicoreductie. De risico’s die de intermediair loopt kunnen hoog zijn. Zo is volgens de Arbeidsvoorziening over 1997 en 1998 ruim 40 procent van alle in het kader van de Veegwet gestarte reïntegratietrajecten niet afgemaakt. In de plaatsingsvergoeding voor een bepaalde fase verrekend de overheid een premie voor het gemiddelde risico dat de intermediair loopt. De intermediair kan

¹⁴De ‘werkelijke’ kosten betreffen de kosten zoals die door de intermediair gepercipieerd worden.

besluiten zich exclusief te richten op de meest kansrijke trajecten wanneer de baten van afroming - de som van de verschillen tussen de aangeboden risicopremie voor werklozen in een bepaalde fase en de ‘werkelijke’ risicopremie per werkloze - groot genoeg zijn. De overheid kan de prikkel tot afroming verkleinen door een deel van het risico over te nemen, oftewel relatief meer gebruik te maken van startvergoedingen. De overheid zal dit moeten afwegen tegen de lagere efficiëntieprikkels die gepaard gaan met het gebruik van startvergoedingen. Wanneer de baten van afroming in termen van risicoreductie groter zijn voor fasen met moeilijk plaatsbare werklozen, zal de afweging voor deze fasen neigen naar een grotere inzet van startvergoedingen.

(iv) *Allocatie van werklozen aan intermediairs.* Door welke intermediair een werkloze wordt gereïntegreerd is niet zonder meer duidelijk. De uitkeringsverstrekkers zijn verantwoordelijk voor reïntegratie. Eventueel kan de vergoeding de vorm krijgen van een voucher, zodat de werkloze zelf kan bepalen welke intermediair hij kiest. Dit stimuleert de concurrentie op kwaliteit tussen intermediairs. Het is mogelijk dat werklozen zelf echter minder kennis hebben van de markt voor intermediairs dan de uitkeringsverstrekker. Daarnaast kiezen weinig gemotiveerde werklozen niet noodzakelijkerwijs de meest efficiënte intermediair. Daarom is een tweede mogelijkheid uitkeringsverstrekkers een bepaalde toewijzingsregel aan te laten houden. De uitkeringsverstrekker kan bijvoorbeeld werklozen volgordelijk toewijzen aan de intermediairs. De eerste werkloze komt bij intermediair 1 terecht, de tweede bij intermediair 2, enz. Gegevens over de prestaties van de intermediairs in het verleden kunnen de toewijzingsregel veranderen. De meest efficiënte intermediairs krijgen zo een groter marktaandeel. De regel zal zo moeten zijn vormgegeven, dat de mogelijkheid van beïnvloeding van de uitkeringsverstrekker door een intermediair minimaal is. Een derde mogelijkheid is aanbesteding. De uitkeringsverstrekker besteedt de concessie voor het uitvoeren van een bepaald aantal reïntegratietrajecten over een bepaalde periode aan. De uitkeringsverstrekker selecteert vervolgens een of meerdere intermediair op basis van offertes. De hoogte van de startvergoeding en plaatsingsbonus komt door concurrentie tot stand. Daarom is een additionele reden om tot aanbesteding over te gaan de mogelijkheid dat maatstafconcurrentie tussen intermediairs in de praktijk niet goed werkt. Ervaringen in Australië wijzen uit dat een aanbesteding een dure en tijdrovende procedure is. Deze kosten zullen moeten worden afgewogen tegen de eventuele voordelen van aanbesteding.

(v) *Kosten vs. baten van een systeem van plaatsingsbonussen.* In kader 4.2 hebben we kort een aantal mogelijke kostensoorten van een systeem van plaatsingsbonussen onder elkaar gezet. Zoals we hierboven hebben aangegeven kan de vormgeving van het systeem de kosten ervan beïnvloeden (administratieve kosten, deadweight en subsidiefraude). Empirisch onderzoek geeft aan dat de baten van bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten vaak bijzonder klein zijn. In hoofdstuk 5 gaan we in op de effectiviteit van enkele instrumenten. Voor de effectiviteit van de pure bemiddelingsfunctie van intermediairs verwijzen we naar bijvoorbeeld Van Ours (1994). Zoals

beargumenteed in paragraaf 4.2.2 lijkt een systeem van plaatsingsbonussen echter opportuun wanneer het gecombineerd wordt met een versterking van het bestaande sanctiebeleid. Temeer daar een actief sanctiebeleid de effectiviteit van bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten kan verhogen. Dit brengt ons tot de volgende conclusie.

Opportunistisch gedrag van werklozen lijkt niet volledig te voorkomen door veranderingen in de sociale zekerheid en belastingmaatregelen. Om dit probleem verder in te perken, kan de overheid beleid richten op intermediairs door (1) informatie van intermediairs over zoekgedrag van werklozen beter te gebruiken voor het uitvoeren van het bestaande sanctiebeleid en, tegelijk, (2) plaatsingsbonussen beschikbaar te stellen voor intermediairs.

Kader 4.2 Mogelijke kosten van subsidiëring reïntegratietrajecten

- (1) *Verstorende belastingheffing.* De subsidie komt uit algemene middelen. Belastingheffing heeft een negatief effect op economische activiteit.
- (2) *Administratieve kosten.* Toekenning van de subsidie gaat met administratieve kosten gepaard, waaronder de inrichting van een publiek intake-bureau en het verzamelen van informatie voor het vaststellen van plaatsingsvergoedingen (o.m. over de prestaties van de intermediairs en de arbeidsmarktsituatie).
- (3) *Deadweight.* Hiervan is sprake als werklozen die het niet nodig hebben gesubsidieerd worden (het omgekeerde is ook mogelijk, de baten zijn dan kleiner dan mogelijk). De faseringsystematiek kan de deadweight beperken door behoeften van werklozen manifest te maken.
- (4) *Substitutie en verdringing.* Reïntegratie van werklozen kan leiden tot substitutie van werkenden: de gereïntegreerde werkloze neemt de baan van een werknemer in. Macroeconomisch gezien is de subsidie dan weinig effectief. Positief bijeffect van substitutie is wel een meer evenredige verdeling van de werkloosheid over de beroepsbevolking (CPB, 1997b: 248). Daarnaast kan sprake zijn van verdringing van andere werklozen. Een werkloze die gesubsidieerd wordt, vergroot zijn kans op werk. Hij kan andere werklozen zonder publiek geld in de strijd om werk verdringen. Ook dit is macro-economisch gezien een weinig effectieve aanwending van overheidsmiddelen.
- (5) *Stigmatiserende werking.* Sommige reïntegratie-instrumenten hebben een stigmatiserende werking op degenen die ervan gebruik maken (Nicaise et al., 1995). Door het negatieve signaal aan werkgevers verslechtert de positie van werklozen in plaats van dat ze verbetert.
- (6) *Subsidiefraude.* Het gevaar van fraude is reëel. In Nederland blijkt van omvangrijke fraude met ESF-gelden sprake te zijn (Algemene Rekenkamer, 2000). Een ander voorbeeld is de rel rond plaatsingsvergoedingen voor de Engelse arbeidsbureaus (Jobcentres) begin 1997. De Jobcentres telden plaatsingen mee waar ze niet bij betrokken waren geweest en voerden sommige plaatsingen op slimme wijze twee keer op (Marsden en French, 1998). Bestrijding van fraude gaat met administratieve kosten gepaard.

4.3 Interactie tussen sociale zekerheid en andere factoren

Zoals gesteld in paragraaf 3.3, wordt de marktverstoring door de sociale zekerheid versterkt door (1) inkomensafhankelijke regelingen, (2) interactie met cultuur, (3) externe effecten op de sociale omgeving, (4) de conjunctuurbeweging en (5) financieringsproblemen. Wanneer het marktfalen vanuit de sociale zekerheid verminderd wordt door de maatregelen uit paragraaf 4.2, zullen ook versterkende effecten door interactie met deze factoren afnemen. Hiermee lijken de versterkende effecten echter niet volledig te voorkomen. Hieronder gaan we daarom in op beleid gericht op de factoren zelf. We gaan niet in op het financieringsprobleem, omdat hierin al voorzien wordt in een systeem van plaatsingsvergoedingen.

Inkomensafhankelijke regelingen

Wanneer de overheid de financiële prikkels tot werkhervatting wil versterken (zie paragraaf 4.2.1) zal ze ook de invloed van inkomensafhankelijke regelingen in beschouwing moeten nemen. De prikkel tot opportunistisch gedrag kan zo verder worden beperkt. In SZW (1999: 122) staat vermeld dat een werkgroep is gevormd die onderzoekt hoe het ontmoedigende effect van inkomensafhankelijke regelingen op arbeidsdeelname kan worden verminderd.

Werkloosheidscultuur en externe effecten op de sociale omgeving

Het versterken van de prikkels tot werkhervatting en het verzekeren van het aanbod van bemiddelings- en reïntegratiediensten lijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan het doorbreken van een werkloosheidscultuur en het internaliseren van de externe effecten van werkhervatting op de sociale omgeving. Daarnaast bestaan ook andere beleidsopties om de ruimtelijke concentratie van werkloosheidsproblemen in ‘achterstandswijken’ te bestrijden. Te denken valt aan maatregelen als herstructurering van de woningvoorraad, het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van integratie van allochtone jongeren, zie CPB (2000).

Conjunctuurbeweging

Om te voorkomen dat conjuncturele werklozen vaardigheden verliezen, gedemotiveerd raken en uiteindelijke uittreden, kan de overheid hen diensten aanbieden om de kennis en vaardigheden te onderhouden dan wel te verdiepen (De Koning, 1991: 281). Deze diensten voor conjunctureel werklozen vormen de tegenhanger van het investeren in ‘employability’ van werkenden. Deze tijd is zeer geschikt voor om- of bijscholing, omdat het verlies aan verdien capaciteit tijdens de periode van werkloosheid minimaal is. Overigens dient het traject niet dusdanig zwaar te zijn, dat de werkzoekende geen tijd meer heeft om zelf ter gelegener tijd naar banen te zoeken. Het binnen een bepaalde termijn aanbieden van dienstverlening aan personen die werkloos raken is onderdeel van de zogenaamde ‘Sluitende aanpak’ (TK 23 972).

De financiering van de dienstverlening voor conjunctureel werklozen kan onderdeel uitmaken van het systeem van plaatsingsvergoedingen. De overheid kan de financieringstructuur daar op aanpassen door de mix tussen input- en outputfinanciering te variëren met de arbeidsmarktsituatie. Tijdens een periode van laagconjunctuur kan de overheid relatief veel inputfinanciering gebruiken. Op deze wijze neemt de overheid het conjunctuurrisico over wat intermediairs niet kunnen dragen (zie CPB, 1997a: hoofdstuk 6). Een deel van de vergoeding wordt daarmee onafhankelijk van direct resultaat in de vorm van plaatsing. Voor het goed kunnen samenstellen van de mix tussen input- en outputfinanciering dient de overheid dus op de hoogte te zijn van de arbeidsmarktsituatie.

Het beperken van het marktfalen vanuit de sociale zekerheid lijkt de versterkende effecten door interactie met andere factoren niet volledig te kunnen voorkomen. De overheid kan daarom ook beleid voeren op de factoren zelf door (1) het ontmoedigende effect van inkomensafhankelijke regelingen op werkhervatting in te perken, (2) aanvullende maatregelen te nemen bij het bestrijden van de ruimtelijke concentratie van werkloosheidsproblemen in 'achterstandswijken' en (3) te investeren in 'employability' van conjunctureel werklozen.

4.4 Sociale activering van werklozen

Zoals opgemerkt in paragraaf 3.5 zal sociale activering van werklozen vanwege informatieproblemen in een vrije markt onvoldoende tot stand komen. Maatschappelijke organisaties op non-profit basis nemen een deel van de dienstverlening voor hun rekening (Burger en Dekker, 1998). In sommige gevallen zal de overheid dit privaat initiatief met publiek geld kunnen ondersteunen. Waar sociale activering onvoldoende tot stand komt, zal de overheid dit zelf ter hand moeten nemen. Een deel kan echter weer worden uitbesteed aan private organisaties. In sommige gevallen kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze activiteiten worden verhoogd door uitbesteding (Ryan, 1998).

De overheid kan de maatschappelijke participatie van werklozen voor wie betaalde arbeid voorlopig geen reële mogelijkheid is, bevorderen door maatschappelijke organisaties te subsidiëren, diensten op dit gebied uit te besteden of zelf ter hand te nemen.

4.5 Vooroordelen van werkgevers

De markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie lijkt niet het meest aangewezen aangrijpingspunt te zijn voor een beleid dat gericht is op het doorbreken van vooroorde-

len van werkgevers (en hun werknemers). Wanneer de markt voor arbeidsbemiddeling- en reïntegratie goed werkt, heeft een intermediair alle prikkel om werklozen op basis van hun individuele kwaliteiten te selecteren en te plaatsen. Uitgaande van geschikte kwaliteiten van de betreffende werkzoekenden zit het probleem bij de vraag naar arbeid. Om vooroordelen te corrigeren, kan de overheid zich dus op de vraag richten. Te denken valt aan positieve discriminatie van vrouwen of maatregelen gericht op evenredige vertegenwoordiging van minderheden, zie SCP (1999: 347 e.v.).

Vooroordelen van werkgevers lijken het best te corrigeren door beleid te richten op de werkgevers en hun werknemers zelf.

4.6 Subsidiëring van private intermediairs vs. publieke voorziening

Op basis van bovenstaande analyse ontstaat een beeld van de markt dat zich kenmerkt door private voorziening. Het overheidsingrijpen beperkt zich hoofdzakelijk tot subsidiëring van bepaalde taken van private intermediairs. De analyse in hoofdstuk 3 en dit hoofdstuk geeft aan dat, mits de overheid op enkele punten corrigerend optreedt, op winst gerichte intermediairs in de behoefte aan bemiddelings- en reïntegratieactiviteiten kunnen voorzien.

Achterliggende redenen vormen de sterkere prikkels van private intermediairs tot het verzorgen van efficiënte en effectieve bemiddeling en reïntegratie van werklozen. De ‘coördinerende structuur’ in geval van publieke of private voorziening zal niet sterk verschillen. Ook in geval van publieke voorziening moet de overheid de uitvoering overlaten aan min of meer zelfstandige, gespecialiseerde organisaties. Hierdoor bestaat ook in geval van publieke voorziening een informatie-asymmetrie tussen financier en uitvoerder. We zien dan ook dat over de afgelopen jaren de Arbeidsvoorziening meer en meer wordt afgerekend op haar prestaties. Ook in geval van publieke voorziening zal een van de uitvoerder onafhankelijk intake-bureau toezicht moeten houden op toekenning van overheidsmiddelen.¹⁵

De prikkels van publieke intermediairs zijn moeilijker in lijn te brengen met het verzorgen van efficiënte en effectieve bemiddeling en reïntegratie. Zij worden altijd minder hard op hun prestaties afgerekend, omdat ze niet failliet kunnen gaan of overgenomen worden door een derde partij. Daarnaast kan vanwege politieke invloed van meerdere partijen op het overheidsbeleid de doelstelling van publieke intermediairs onhelder zijn (De Koning, 1995) en aan veelvuldige verandering onderhevig. Beide zaken dragen niet bij aan doelmatig opereren (Tirole, 1994). Het probleem van een bedrijfsmatige aansturing van een publieke organisatie wordt nog versterkt door het feit

¹⁵Overigens is, in weerwil van het bovenstaande, de Arbeidsvoorziening nu nog verantwoordelijk voor de fasering van werklozen, terwijl zij tevens een fase-afhankelijke vergoeding ontvangt.

dat personen vanuit hun positie als vertegenwoordigers van een bepaald belang invloed hebben op de bedrijfsvoering en niet op basis van hun professionaliteit. Zo lijken uitzendbedrijven zeer efficiënt te kunnen opereren zonder bestuurlijke betrokkenheid van werkgevers en werknemers. Private intermediairs zijn ook vrijer om samen te werken met andere partijen. Zo kan intensievere samenwerking tussen uitzendbureaus en bemiddelaars vruchtbaar zijn gezien de ontwikkeling in het type banen (De Beer, 1999). Tenslotte lijken private organisaties beter hun capaciteit aan te kunnen passen aan de sterke schommelingen in de hoeveelheid werk in deze sector dan publieke (De Koning, 1995). Deze argumenten ondersteunen het idee dat prikkels van private intermediairs - mits gecombineerd met plaatsingsvergoedingen, een actief sanctiebeleid en publieke zorg voor sociale activering - inderdaad meer dan die van publieke intermediairs gericht zijn op efficiënte en effectieve bemiddeling en reïntegratie.

In hoeverre worden deze inzichten ondersteund door de resultaten van empirisch onderzoek? Helaas is empirisch onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van private *ten opzichte van* publieke voorziening van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie schaars. Een studie van Clark (1988) maakt aannemelijk dat de kwaliteit van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie effectiever bewaakt wordt door private intermediairs die direct te maken hebben met de behoeften van cliënten dan door publieke intermediairs die worden aangestuurd door formele prestatie-evaluatiecommissies. Zweifel en Zaborowski (1996) halen een experiment aan, dat in de jaren '70 in Michigan is uitgevoerd waarbij werklozen willekeurig werden toegewezen aan private en publieke intermediairs. In het ene district waren beide organisaties even succesvol, in het andere waren de private intermediairs meer succesvol in termen van plaatsingen. De onderzoekers controleerden op variabelen als leeftijd, sekse, ras, handicaps en onderwijs. Volgens Zweifel en Zaborowski is echter onvoldoende rekening gehouden met de raciale samenstelling van de bediende groepen. Heckman et al. (1997) concluderen op basis van verschillende scholingsevaluaties dat private intermediairs tot een beter resultaat komen dan publieke, ook als voor selectie- en afomingseffecten wordt gecorrigeerd. Omdat het Australische systeem van bemiddeling en reïntegratie sterke overeenkomsten vertoont met het model dat uit onze theoretische analyse naar voren komt, is het interessant om te kijken naar de effecten van de introductie daarvan. Omdat de Australische marktstructuur pas in 1998 zijn beslag heeft gekregen, zijn echter nog geen analyses voorhanden waarin de institutionele wijzigingen gerelateerd worden aan verandering in efficiëntie en effectiviteit van de arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. De eerste resultaten zijn positief (zie www.jobnet-work.gov.au), maar het is wachten tot december 2001 voor een algehele evaluatie beschikbaar is. We kunnen concluderen dat het kleine aantal empirische studies de uitkomst van de analyse ondersteunen dat private intermediairs een sterkere prikkel hebben tot efficiënt en effectief reïntegratie- en bemiddelingswerk dan publieke intermediairs.

4.7 Conclusies

Op basis van bovenstaande analyse kunnen we twee conclusies trekken aangaande overheidsbeleid op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie.

(i) Opportunistisch gedrag van werklozen lijkt niet volledig te voorkomen door veranderingen in de sociale zekerheid en belastingmaatregelen. Om dit probleem verder in te perken, kan de overheid beleid richten op intermediairs door (1) informatie van intermediairs over zoekgedrag van werklozen beter te gebruiken voor het uitvoeren van het sanctiebeleid en (2) vergoedingen beschikbaar te stellen voor intermediairs die een werkloze weten te plaatsen. Het systeem van plaatsingsbonussen kan tevens voorzien in diensten voor conjunctureel werklozen. Deze twee beleidsopties zijn om drie redenen van elkaar afhankelijk. Ten eerste werkt sanctiebeleid alleen als intermediairs ook de prikkel hebben om informatie over het gedrag van werklozen door te spelen aan de uitkeringsverstrekker. Ten tweede kan de intermediair weinig aanvangen met slecht gemotiveerde werklozen. Ten derde moeten werklozen die geprikkeld worden actief naar werk te zoeken wel de mogelijkheid hebben gebruik te maken van bemiddelings- en reïntegratiediensten. In hoofdstuk 5 gaan we in op het relatieve belang van beide maatregelen.

(ii) Om de maatschappelijke participatie van werklozen te bevorderen, kan de overheid een relatief actieve rol in sociale activering spelen. Middelen daartoe zijn het subsidiëren van maatschappelijke organisaties, diensten op het gebied van sociale activering uitbesteden of zelf ter hand nemen.

Tabel 4.1 Overzicht van het doelgroepenbeleid op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie

Marktfalen	Doelgroep	Overheidsingrijpen
Externe effecten van uit sociale zekerheid en financieringsproblemen	Uitkeringsgerechtigde werklozen, vooral ouderen en mensen met laag inkomenspotentieel.	Versterken sanctiebeleid. Plaatsingsbonussen voor intermediairs.
Versterking marktfalen door conjunctuurbeweging	Werklozen die tijdens laagconjunctuur ontslagen zijn of toetreden.	Conjunctureel element in systeem van plaatsingsbonussen.
Informatieproblemen	Werklozen met een behoefte aan sociale activering.	Subsidiëring maatschappelijke organisaties en uitbesteden/publieke voorziening van diensten.

In tabel 4.1 plaatsen we het beleid op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie naast de doelgroepen voor beleid en de vormen van marktfalen zoals we die hebben afgeleid in hoofdstuk 3.

Daarnaast blijkt uit de analyse dat tenminste twee beleidsopties buiten de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie het falen van deze markt kunnen verlichten. Allereerst kan de overheid versterking van het marktfalen vanuit de sociale zekerheid beperken door (1) het ontmoedigende effect van inkomensafhankelijke regelingen op werkhervatting in te perken, (2) aanvullende maatregelen te nemen bij het bestrijden van de ruimtelijke concentratie van werkloosheidsproblemen in achterstandswijken. Daarnaast lijkt de overheid vooroordelen van werkgevers te kunnen corrigeren door haar beleid te richten op de werkgevers en hun werknemers zelf. De intermediairs kunnen namelijk weinig doen aan deze vooroordelen. Deze opties voor beleid vallen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. We gaan er dan ook niet dieper op in.

5. Effectiviteit van ‘kansvergrotenende’ instrumenten

5.1 Inleiding

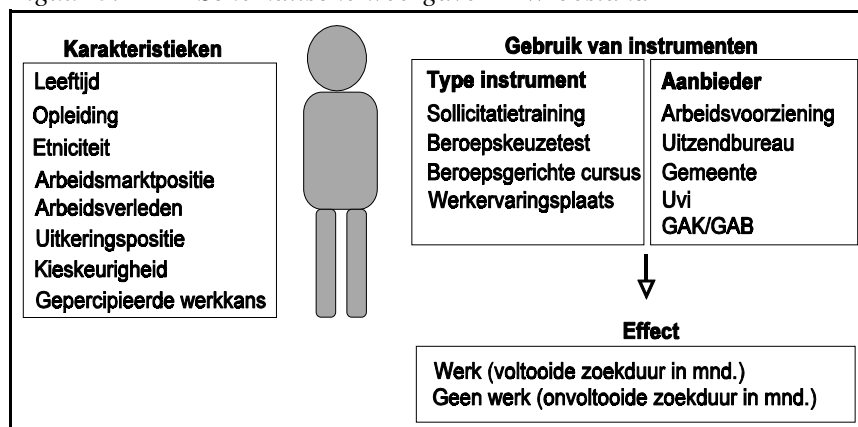
In het vorige hoofdstuk concludeerden we dat de overheid het falen op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie kan beperken door tegelijkertijd het sanctiebeleid te versterken en plaatsingsvergoedingen voor intermediairs te introduceren. Een systeem van plaatsingsvergoedingen richt zich op aanbod van bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten, het sanctiebeleid richt zich op de motivatie van werklozen. In dit hoofdstuk gaan we in op het belang van deze ‘kansvergrotenende’ instrumenten en de motivatie van werklozen voor de individuele baankansen van werklozen. Allereerst analyseren we wat de effectiviteit is van het huidige bemiddelings- en reïntegratie-instrumentarium. Vervolgens gaan we in op het belang van motivatie van werklozen voor de werkhervattingskans.

5.2 De data

We maken gebruik van het ‘Hoe Zoeken Werkzoekenden’ (HZW) bestand van de Arbeidsvoorziening. Doel van dit bestand bestaat uit het in kaart brengen van het zoeken en vindproces van werkzoekenden. Hiertoe wordt maandelijks een steekproef van respondenten (telefonisch) geïnterviewd die zoveel als mogelijk representatief is voor het cliëntenbestand van de arbeidsbureau’s. Inmiddels heeft dit vier HZW-rapportages opgeleverd, te weten voor 1993, 1994, 1995 en 1997 (voor een beschrijving van de laatste rapportage zie Arbeidsvoorziening, 1998).

Het HZW-bestand geeft een breed inzicht in het werkhervattingsproces van werkzoekenden. In figuur 5.1 is een overzicht gegeven van de drie typen gegevens die het bestand rijk is: individuele karakteristieken van werkzoekenden, informatie over het gebruik van bemiddelings- en reïntegratiediensten en de zoekresultaten (werk of nog geen werk). Het bestand biedt ook informatie over meer subjectieve factoren, zoals de kieskeurigheid van werkzoekenden en de gepercipieerde kans op werk. Wat betreft de ‘effect’-variabelen: zoekduren van werkvinders zijn voltooid, voor werkzoekenden nemen we alleen onvoltooide duren waar.

Figuur 5.1 Schematische weergave HZW-bestand



Tabel 5.1 geeft een overzicht van de individuele karakteristieken van de respondenten. We selecteren op werkloze respondenten waarvan de zoek- of vindduur bekend is. Werkzoekenden met een vaste baan vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Het valt op dat vrouwen, ouderen, laag opgeleiden, allochtonen en uitkeringsontvangers oververtegenwoordigd zijn onder de groep werkzoekenden. Kennelijk doen zij er relatief lang over een baan te vinden.

Tabel 5.1 *Individuele karakteristieken van personen in het HZW bestand (aandelen in %) ^{a, b}*

	Werkvinders	Werkzoekend	Totaal
Vrouw	49,0	52,3	50,8
Gemiddelde leeftijd in jaren	29,4	34,2	32,1
Laag opgeleid (LO, LBO, MAVO)	44,4	49,1	47,0
Middelbaar opgeleid (HAVO, MBO, VWO)	32,6	29,2	30,7
Hoog opgeleid (HBO, WO)	23,0	21,8	22,3
Niet-westerse etniciteit	3,8	6,3	5,1
Ontvangt/ontving uitkering	26,0	65,2	47,4
Ontvangt/ontving gedeeltelijke WAO-uitkering	2,1	5,4	3,9
Gemiddelde vind- of zoekduur in maanden	5,4	11,3	8,6
<i>Totaal aantal individuen</i>	4.763	5.952	10.715

Noten: (a) Gegevens gebaseerd op samenvoeging van meetjaren 1993, 1994, 1995, 1997 (b) Geselecteerd op (in aanvang) werkloze respondenten met een bekende zoek- of vindduur.

5.3 Het gebruik van de instrumenten

Het HZW-bestand biedt informatie over vier ‘kansvergrotende’ instrumenten. Twee daarvan zijn primair gericht op bemiddeling, namelijk beroepskeuzetests en sollicitatietrainingen. Daarnaast zijn beroepsgerichte cursussen en werkervaringsplaatsen gericht op reïntegratie (zie hoofdstuk 2 voor de functie van de verschillende instrumenten). Belangrijke kanttekening is dat de respondenten worden gevraagd naar het gebruik van deze instrumenten over de drie jaar voorafgaand aan het interview. Hierdoor kan ook de oude werkgever aanbieder van bijvoorbeeld een cursus zijn. De gegevens hebben dus niet in alle gevallen betrekking op de activiteiten van intermediairs. Ook is het van belang te weten dat niet bekend is hoe lang het gebruik van instrumenten heeft geduurd en of het succesvol is afgerond.

Tabel 5.2 geeft informatie over het relatieve gebruik van bemiddelingskanalen en kansvergrotende instrumenten over de afgelopen drie jaar zoals dat is opgegeven door de respondenten. Beroepsgerichte cursussen zijn veruit het meest gebruikte instrument (circa 45 procent van de respondenten). Verder heeft circa 10 procent een beroepskeuzetest gevolgd, hetzelfde geldt voor het volgen van een sollicitatietraining. Slechts 4 procent geeft aan een werkervaringsplaats te hebben vervuld.

Tabel 5.2 Gebruik bemiddelingskanalen en ‘kansvergrotende’ instrumenten (%)^{a,b}

	Werkvinders	Werkzoekers	Totaal
<i>Bemiddeling</i>			
- ingeschreven bij arbeidsbureau	49,8	52,6	51,4
- zoekt/zocht via uitzendbureau	44,6	34,5	39,1
<i>Beroepskeuzetest</i>			
- via arbeidsbureau	3,5	1,0	2,1
- elders	9,4	9,3	9,4
<i>Sollicitatietraining</i>			
- via arbeidsbureau	2,9	1,0	1,9
- elders	7,2	8,8	8,1
<i>Beroepsgerichte cursus</i>			
- via arbeidsbureau	6,2	7,4	6,8
- elders	43,2	33,1	37,6
<i>Werkervaringsplaats</i>			
- via arbeidsbureau	1,0	0,2	0,5
- elders	3,7	3,8	3,8

Noten: (a) Gegevens gebaseerd op samenvoeging van meetjaren 1993, 1994, 1995, 1997. (b) Cursussen, beroepskeuzetests, sollicitatietrainingen en werkervaringsplaatsen worden alleen meegeteld als deze uiterlijk drie jaar voor het moment van enquêtering zijn voltooid.

Uit de tabel blijkt, dat de rol van het arbeidsbureau voor alle kansvergroten instrumenten beperkt is. Het aandeel van de arbeidsbureaus binnen de groep gebruikers van een instrument schommelt tussen de 15 en 20 procent, met een uitschieter naar beneden voor werkervaringsplaatsen, waar slechts 12 procent van de respondenten via het arbeidsbureau is geplaatst. Dit is deels te verklaren uit het feit dat we ook het gebruik van instrumenten meten gedurende de periode dat een persoon nog over een baan beschikte. Gedurende deze periode is men niet noodzakelijkerwijs aangewezen op de arbeidsbureau's. Toch is het geringe aandeel van de arbeidsbureau's opmerkelijk, omdat de meerderheid van werkzoekenden zich daar wel inschrijft. Kennelijk beperkt in veel gevallen de rol van het arbeidsbureau zich tot een eventuele vindplaats van werk (zie Arbeidsvoorziening, 1998: 26). In 1997 kreeg slechts vier procent van de bij het arbeidsbureau ingeschreven werkzoekenden een concrete dienst aangeboden (ibid.).

Tabel 5.3 geeft een overzicht van het gebruik van instrumenten, opgesplitst naar vier typen werkzoekenden. Hierbij is de keuze van groepen ingegeven door de doelgroepen voor overheidsbeleid zoals we die hebben afgeleid in hoofdstuk 3. Het gebruik van instrumenten onder vrouwen wijkt nauwelijks af van dat van mannen, alleen richten zij zich minder vaak tot het arbeidsbureau. Dit heeft een verklaring: vrouwen hebben minder vaak een werkloosheidsuitkering (denk bijvoorbeeld aan herintreders) en de bijbehorende verplichting tot inschrijving bij het arbeidsbureau. Ouderen maken over

de hele linie weinig gebruik van bemiddelings- en reïntegratiediensten. Wanneer we lager opgeleiden vergelijken met hoger opgeleiden, blijkt dat zij relatief weinig gebruik maken van beroepskeuzetests, sollicitatietrainingen en scholing. Dit is opmerkelijk, omdat we in hoofdstuk 3 juist zagen dat deze groep kwetsbaar is. Voor minderheden geldt dat zij niet boven- of onder gemiddeld doen aan scholing- of trainingvormen. Wel schrijven minderheden zich relatief vaak in bij het arbeids- of uitzendbureau.

Tabel 5.3 *Het gebruik van bemiddelings- en reïntegratiediensten^{a, b}*

	Bemiddeling				Reïntegratie	
	Inschrijven bij arbeidsbureau	Inschrijven bij uitzendbureau	Beroeps-keuzetest	Sollicitatie-training	Scholing	Werkerv.-plaats
Vrouwen	—					
Ouderen	—	—	—	—	—	—
Laag opgeleiden	+	—	—	—	—	
Minderheden	+	+				

Noten: (a) Alleen significante resultaten zijn vermeld (5 % significantie-niveau) (b) Elke groep is vergeleken met zijn tegenhanger: vrouwen ten opzichte van mannen, enz.

5.4 De effectiviteit van de instrumenten

In deze paragraaf gaan we in op de effectiviteit van de verschillende instrumenten. Eerst bespreken we de gebruikte schattingsmethode. Vervolgens presenteren we de schattingsresultaten.

De schattingsmethode

Het is niet eenvoudig om het effect van bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten op de kans op werkhervatting te bepalen. In tabel 5.2 kunnen we zien, dat werkvindders vaker dan werkzoekenden cursussen volgen. Het lijkt er dus op dat het volgen van deze cursussen de kans op werk verhoogt. Toch kunnen we hierover op basis van alleen de tabelgegevens geen uitsluitend geven. Door verschillende selectie-effecten is het mogelijk, dat hier sprake is van een schijnverband. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat juist de gemotiveerdere werkzoekenden met een hogere kans op werk een cursus krijgen aangeboden. Deze selectie-effecten zijn van belang wanneer we het effect van reïntegratie- en bemiddelingsinstrumenten willen bepalen.

Onderzoek in Nederland bestaat in het meest gunstige geval uit een vergelijking van uitstroomkansen van bemiddelden met een controlegroep van niet actief bemiddelden. Deze controlegroep beschikt daarbij zoveel mogelijk over dezelfde waargenomen karakteristieken (zie Van Nes et al. (1998) voor een algemeen overzicht van Nederlandse evaluatiestudies). In veel gevallen heeft deze methode een belangrijke beperking. Zo kunnen de actief bemiddelde werklozen (voor de onderzoeker) onbekende eigenschappen hebben, waardoor ze minder snel een baan vinden dan andere werklozen. In dat geval wordt het effect van bemiddeling onderschat. Ook het omgekeerde is mogelijk. Bij niet waargenomen eigenschappen kunnen we denken aan communicatievaardigheden en motivatie. Goed onderzoek stelt dus hoge eisen aan de gehanteerde onderzoeksmethode en aan de gegevens die hiervoor worden gebruikt (zie Friedlander et al. (1997) voor een overzichtsstudie). Wij proberen in beide te voorzien door, ten eerste, een dataset te gebruiken met uitgebreide gegevens over karakteristieken van werklozen, en, ten tweede, niet alleen het proces van werkhervatting, maar ook de kans op het gebruik van verschillende instrumenten te modelleren. Hierbij laten we toe dat zowel waargenomen eigenschappen - geslacht, leeftijd, etc. maar ook motivatie en kieskeurigheid - als niet waargenomen eigenschappen van invloed kunnen zijn op beide processen en corrigeren we derhalve voor selectiviteitseffecten die hiervan het gevolg zijn. We volgen een 'non-experimentele' aanpak: we vergelijken *ex post* de resultaten voor individuen die een instrument hebben gebruikt met de resultaten voor individuen die dat niet hebben gedaan. Vervolgens corrigeren we voor selectiviteitseffecten. In een experimentele aanpak wordt het gebruik van instrumenten *ex ante* opgelegd, zodat selectiviteit al in eerder stadium is uitgeschakeld. Koning (1999) laat de voor- en nadelen van beide methoden zien. Voor een meer uitvoerige beschrijving verwijzen we naar de bijlage.

De resultaten

Tabel 5.4 geeft een overzicht van onze schattingsresultaten; voor verschillende groepen is het geschatte effect van de instrumenten op de baankans binnen 6 maanden weergegeven. We houden overigens rekening met het feit dat sommige werkzoekenden een traject bestaande uit meerdere instrumenten volgen door te corrigeren voor het gebruik van alternatieve instrumenten (zie Bijlage). De resultaten in de tabel geven dus het geïsoleerde effect van een instrument weer.

Tabel 5.4 Het effect van instrumenten op de werkhervattingskans binnen 6 maanden (in %-punt)

	Beroeps- keuzetest	Sollicitatie- training	Scholing	Werkervarings- plaats
Gemiddeld	2,5*	-2,6*	2,8	-2,8
<i>Naar geslacht</i>				
Mannen	4,0*	-2,8	0,1	-3,2
Vrouwen	0,5	-2,8	1,8*	-3,9
<i>Naar leeftijd</i>				
Jonger dan 25 jaar	5,9*	0,5	4,7*	-3,2
25 tot 45 jaar	-2,1	-4,6*	-0,5	-3,2
45 tot 65 jaar	-0,5	-5,8*	4,2*	6,5
<i>Naar opleiding</i>				
Laag opgeleiden	2,3	-3,4*	0,4	-2,0
Middelbaar opgeleiden	3,6*	-0,1	0,2	-5,5*
Hoog opgeleiden	-1,5	-2,4	5,2*	-2,1
<i>Naar etniciteit</i>				
Minderheden	0,9	3,7	-2,2	7,9
<i>Naar aanbieder</i>				
Arbeidsbureau			-3,6	
Elders (oude werkgever, uit- zendbureau, enz.)			4,1*	

Noot: Toevoeging van een asterisk (*) duidt erop dat het verschil in kansen significant is (5 % significantieniveau).

Uit de gegevens in de tabel blijkt, dat gemiddeld genomen alleen het volgen van beroepskeuzetests significant bijdraagt aan het verbeteren van de baankans. Het effect van het volgen van sollicitatietrainingen is zelfs significant negatief. Wellicht is het zo dat - in tegenstelling tot de andere instrumenten - deze trainingen vooral gevolgd worden tijdens de waargenomen werkloosheidsduur, als enige maanden verstreken zijn.

Kennelijk wordt het eventuele kansvergroten effect *na* de training teniet gedaan door de verminderde zoekinspanningen tijdens de training.

Een geringe effectiviteit op geaggregeerd niveau gaat gepaard met verschillen in effectiviteit over verschillende deelgroepen. Positief onderscheiden zich *beroepskeuzetests* voor mannen, middelbaar opgeleiden en vooral voor jongeren beneden de 25 jaar. Het effect is echter niet bijzonder groot: het doen van een beroepskeuzetest verhoogt de werkhervattingskans voor deze groepen met ongeveer vijf procentpunt. Daarnaast blijkt dat hoog opgeleiden, jongeren tot 25 jaar, 45-plussers en vrouwen hun baankansen vergroten door het volgen van een *beroepsgerichte cursus*. Ook hier geldt, dat de effecten niet groot zijn. Over het algemeen verhoogt het volgen van een cursus voor deze groepen de werkchansen met zo'n vijf procentpunt (binnen één jaar). In een overzicht voor Nederland vindt Nyfer (1999) een effect van maximaal tien procentpunt. Deze bevindingen komen overeen met studies voor andere landen (Heckman et al., 1997). Zo merkt Heckman op over de effectiviteit van het Job Training Partnership Act, het grootste scholingsprogramma in de Verenigde Staten: '*Zero is not a bad number*' (The Economist, 06-04-96). Voor *werkervaringsplaatsen* vinden we bijna over de hele linie negatieve effecten. Voor middelbaar opgeleiden is dit effect zelf significant. Een verklaring kan zijn, dat werkgevers het als een slecht signaal zien wanneer iemand in het verleden een werkervaringsplaats heeft bezet (zie hoofdstuk 2). Een andere mogelijke verklaring is onvoldoende aandacht voor doorstroom naar reguliere banen (Nicaise et al., 1995). Gezien het geringe aantal respondenten dat een werkervaringsplaats heeft vervuld kunnen we hierover echter geen harde uitspraken doen.

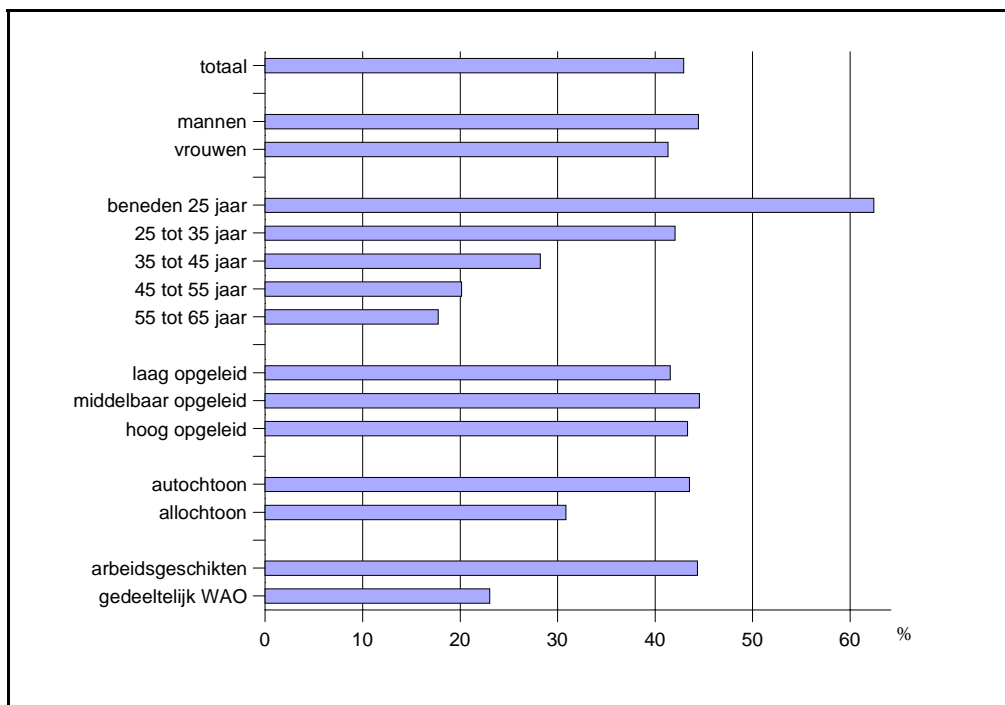
De schattingsresultaten verklaren deels de beperkte effectiviteit van de Arbeidsvoorziening. Tegelijkertijd zien we echter dat de Arbeidsvoorziening zich niet in positieve zin van andere aanbieders onderscheidt. De effectiviteit van beroepsgerichte cursussen verzorgd door de Arbeidsvoorziening is relatief laag. We hebben overigens - net als bij alle andere schattingen - gecorrigeerd voor selectie-effecten en voor afromingseffecten tussen intermediairs. We kunnen alleen de resultaten laten zien voor het volgen van beroepsgerichte cursussen: het kleine aantal deelnemers aan een sollicitatietraining, beroepskeuzetest of werkervaringsplaats maken schattingen voor deze instrumenten weinig betrouwbaar. Zoals eerder opgemerkt verzorgen oude werkgevers een deel van de cursussen. Deels zou het verschil in effectiviteit dus toe te rekenen kunnen zijn aan een inherent hogere kans op werk door cursussen bij de oude werkgever, vergeleken met scholing verzorgd door intermediairs.

Een indicatie voor de mate van efficiëntie van de inzet van instrumenten in de huidige structuur kunnen we verkrijgen door onze schattingsresultaten van de effectiviteit naast gegevens over het gebruik te leggen. Voor beroepskeuzetests geldt dat de groepen die er het meest bij gebaat zijn (mannen, middelbaar opgeleiden en jongeren), deze tests ook relatief vaak doen. Hetzelfde vinden we voor beroepsgerichte cursussen voor hoog opgeleiden en jongeren. Dit is echter niet het geval voor scholing van ouderen en vrouwen. Voor hen draagt het volgen van beroepsgerichte cursussen bij

aan de kans op werkhervatting. Toch volgen zij deze in relatief geringe mate. Dit laatste vormt een indicatie, dat de allocatie van cursussen op dit moment niet optimaal is. Groot en Maassen van den Brink (1997) komen tot dezelfde constatering. Het is een open vraag of een uitbreiding van cursussen voor deze groepen door werkgevers of intermediairs moet geschieden.

5.5 Wie vinden nog moeilijk een baan?

Figuur 5.2 Kans op werk binnen zes maanden (in procenten)



Op basis van het HZW-bestand kunnen we ook bepalen welke groepen, ondanks de bestaande bemiddelings- en reïntegratieactiviteiten, nog altijd een lage kans op werk hebben. Figuur 5.2 geeft hiervan een beeld. De figuur laat zien, dat vooral leeftijd, mate van arbeidsongeschiktheid en etniciteit bepalend zijn voor de kans op werk. Allochtonen en ouderen hebben nog altijd een lage werkhervattingskans. Hetzelfde geldt voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Geslacht en opleidingsniveau spelen geen grote rol. Dit is een opmerkelijk resultaat, omdat in veel studies een positief verband wordt gevonden tussen de werkhervattingskans en het niveau van opleiding (zie bijvoorbeeld Groot, 1990).

5.6 Het belang van motivatie

In hoofdstuk 3 stelden we dat financiële prikkels een rol spelen bij werkhervatting van werklozen. Vooral een gering verschil tussen inkomen en uitkering zou de motivatie van werklozen kunnen verlagen. Het feit dat allochtonen, ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten nog altijd moeilijk aan een baan komen, kan daarom niet volledig op het conto te worden geschreven van een gebrekkig aanbod van ‘kansvergrotende’ instrumenten. Temeer daar deze groepen juist sterk overeenkomen met de groepen die te maken hebben met deze externe effecten (zie tabel 3.1). Daarom gaan we nu in op het belang van motivatie en het ontvangen van een uitkering voor de individuele baankansen van werklozen.

Het HZW-bestand biedt gegevens over motivatie van werklozen, of zij een uitkering ontvangen (eventueel naast ander inkomen) en over de mate van kieskeurigheid. Helaas is niet de exacte uitkeringshoogte bekend, zodat we het effect ervan slechts grof kunnen bepalen. Wat kieskeurigheid betreft, gaat het om de eisen die werklozen al dan niet aan een baan stellen, bijvoorbeeld over het type arbeid (niet vuil/zwaar), de werktijden (niet onregelmatig), het type contract (niet tijdelijk), het salaris en de bereidheid tot reizen en eventueel het volgen van een opleiding. Een hoge mate van kieskeurigheid is deels te verklaren uit een geringe motivatie (en andersom): de werkzoekende heeft de ‘luxe’ om hogere eisen te stellen. Aan de andere kant kan een hoge mate van kieskeurigheid er ook op duiden dat men zich bewust is van preferenties en geschiktheid voor bepaalde functies.

Tabel 5.5 geeft aan of de eerder genoemde doelgroepen hoog dan wel laag scoren op de drie genoemde variabelen.

Tabel 5.5 Kieskeurigheid, motivatie en uitkeringspositie van doelgroepen

	Kieskeurigheid	Motivatie	Uitkering
Vrouwen	+	+	—
Jongeren tot 25 jaar	—	+	—
Ouderen		—	+
Allochtonen			+
Laag opgeleiden		—	+

Noot: Alleen de significante resultaten zijn weergegeven.

Allereerst maakt de tabel duidelijk dat, conform onze verwachtingen, een lage motivatie negatief samenhangt met het ontvangen van een uitkering en omgekeerd. Jongeren stellen weinig eisen aan een baan, zijn gemotiveerd en een klein deel van hen ontvangt een uitkering. Vrouwen zijn ook gemotiveerd, ontvangen minder vaak een uitkering dan mannen, maar stellen wel hogere eisen. Voor ouderen, allochtonen en laag opgeleiden

geldt, dat ze relatief vaak een uitkering ontvangen en weinig gemotiveerd zijn, alleen geldt dit laatste niet significant voor allochtonen.

Wat is de invloed van verschillen in motivatie en gestelde eisen op de werkkans van deze groepen? Om dit te achterhalen richten we ons op drie variabelen die we reeds als controle-variabelen hebben meegenomen in de duurregressie: kieskeurigheid, motivatie en het ontvangen van een uitkering. De coëfficiënten van deze variabelen laten weinig twijfel: allen hebben een significant effect op de kansen op werk. Dit geldt vooral voor het al dan niet ontvangen van een uitkering, hierdoor daalt de (maandelijke) uitstroomsnelheid naar werk met ongeveer 75 procent.¹⁶ Door toevoeging van de drie factoren wordt met name het verschil tussen jongere en oudere werkzoekenden minder groot. Zonder toevoeging is de (maandelijke) uitstroomsnelheid van jongeren (<25 jr.) ruim zeven maal zo groot als die van ouderen (>55 jr.). Na toevoeging is dit verschil gedaald tot een factor van drie à vier. Vooral de uitkeringsdummy heeft sterke invloed. Opvallend is ook dat na correctie het lichte voordeel van middelbaar en hoog opgeleiden ten opzichte van laag opgeleiden verdwijnt. Met name motivatie blijkt een belangrijke factor te zijn.¹⁷ Voor allochtonen verandert tenslotte weinig, zij behouden ongeveer dezelfde achterstand ten opzichte van autochtonen. Voor een overzicht van deze resultaten verwijzen wij de lezer naar de Bijlage, tabel 1.

Motivatie heeft ook een belangrijke invloed op de effectiviteit van de instrumenten. Dit blijkt uit een toets op de interactie tussen motivatie en effectiviteit. Vanwege het relatief grote aantal mensen dat een beroepsgerichte cursus heeft gevolgd, voeren we de test uit voor dit instrument. We vergelijken de effectiviteit van instrument voor werkzoekenden met een uitkering met de effectiviteit voor werkzoekenden zonder uitkering. Het blijkt dat de effectiviteit van cursussen duidelijk lager is voor werkzoekenden met een uitkering en zelfs negatief wordt. De geringe effectiviteit van de instrumenten hangt dus deels samen met een gebrekkige motivatie.

¹⁶Abbring (1997) vindt voor de jaren '90 voor de WW een soortgelijk uitkeringseffect. In studies voor de jaren '80 is het effect meestal veel kleiner (zie b.v. Van den Berg, 1990 en Groot, 1990). Dit verschil kan mogelijk verklaard worden door het feit dat na enkele jaren van sterke werkgelegenheids groei de 'harde kern' van het werklozenbestand is overgebleven. Dit effect wordt in ons onderzoek nog eens versterkt omdat wij - in tegenstelling tot de meeste andere studies - beschikken over een bestand waarin alle ingeschreven uitkeringsgerechtigden worden meegenomen, en dus niet alleen actief zoekende WW- en bijstandgerechtigden.

¹⁷Het effect van motivatie op de baankans kan zijn overschat. De motivatie beïnvloedt niet alleen de baankans, de baankans beïnvloedt ook de motivatie. De motivatie kan afnemen naarmate iemand langer werkloos is. Omdat we de motivatie niet meten bij instroom maar tijdens de (nog onvoltooide) werkloosheidsduur is sprake van een simultaneiteitsprobleem, wat kan leiden tot de overschatting.

De resultaten geven aan dat de motivatie van werkzoekenden een belangrijke invloed heeft op de werkhervattingskans. De lage kans op werkhervatting valt voor vooral ouderen en laag opgeleiden voor een belangrijk deel toe te rekenen aan kieskeurigheid en motivatie. Het hebben van een uitkering speelt een grote rol. Dit komt overeen met onze verwachtingen uit paragraaf 3.2. Bovendien blijkt de motivatie van werkzoekenden een negatieve invloed te hebben op de effectiviteit van instrumenten.

5.7 Conclusies

Op basis van de empirische analyse kunnen we twee conclusies trekken:

(1) De bestudeerde ‘kansvergrotende’ instrumenten - beroepskeuzetests, sollicitatiecursussen, beroepsgerichte cursussen en werkervaringsplaatsen - dragen weinig bij aan een verbetering van de kans op werk van werklozen. In alle gevallen zijn de gevonden effecten - als deze al positief zijn - bescheiden en insignificant. Deze resultaten komen overeen met de uitkomsten van andere empirische studies voor Nederland en het buitenland.

(2) Motivatie van werklozen heeft een veel grotere invloed op de werkhervattingskans dan de inzet van ‘kansvergrotende’ instrumenten. Het ontvangen van een uitkering blijkt vooral voor ouderen de werkkans negatief te beïnvloeden. De geringe effectiviteit van de instrumenten hangt deels samen met een gebrekkige motivatie. Voor een werkloze die geen prikkel heeft om te gaan werken zal het volgen van bijvoorbeeld een scholingstraject weinig effect hebben. Zoals al gesteld in paragraaf 4.2.2 vormen motivatieproblemen een belangrijke reden tot afhaken bij reïntegratietrajecten.

Deze bevindingen onderstrepen het belang van het tweesporen beleid zoals we dat in hoofdstuk 4 schetsten: geef intermediairs prikkels tot reïntegratie door plaatsingsbonussen te introduceren, maar verhoog tegelijkertijd de motivatie van werklozen door het versterken van het bestaande sanctiebeleid.

6. Opties voor beleid

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk gaan we in op de rol van de overheid op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Dat doen we in het licht van beleid op dit terrein, in het bijzonder de voorstellen rond de 'Nieuwe Uitvoeringsstructuur voor Sociale Zekerheid en Reïntegratie' (TK 26448) van januari 2000, afgekort tot 'nieuwe SUWI-nota', en de reeds ingezette beleid rond 'Langdurige Werkloosheid Voorkomen; de sluitende aanpak als aanvullende ambitie van het activerende arbeidsmarktbeleid' (TK 23972), afgekort tot 'Sluitende Aanpak'. We baseren ons op de uitkomsten van de theoretische analyse naar de rol van de overheid in deze markt in de hoofdstukken 3 en 4 en de empirische analyse naar de effectiviteit van bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten in hoofdstuk 5. We schetsen twee opties voor beleid op de markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie.

6.2 Combineren van plaatsingsbonussen met versterking van het sanctiebeleid

De analyse geeft aan dat privatisering van de Arbeidsvoorziening kan leiden tot een efficiënter en effectiever aanbod van bemiddelings- en reïntegratiediensten. Een systeem van plaatsingsbonussen voor intermediairs, zoals voorgesteld in de nieuwe SUWI-nota van het kabinet, biedt de mogelijkheid om de private intermediairs tot reïntegratie van werklozen te prikkelen. Op zo'n manier kan de overheid de huidige zwakke prikkels tot reïntegratie van de uitkeringsverstrekkers compenseren. Alleen diensten gericht op sociale activering van werklozen voor wie betaalde arbeid voorlopig geen reële mogelijkheid is, vallen buiten dit systeem. Deze diensten vragen om een meer actieve rol van de overheid. De uitkomsten van de analyse sluiten aan op de Sluitende Aanpak die voorziet in het aanbieden van een traject binnen een jaar. Met behulp van fasering van werklozen door het CWI kunnen de overheidsmiddelen gericht worden op daadwerkelijke behoeften van werklozen (verkleinen 'deadweight') en kan de overheid tevens een inschatting maken van de kosten die de intermediair maakt en de risico's die hij loopt. De Arbeidsvoorziening heeft hiermee reeds een start gemaakt. In kader 6.1 staan twee nadere afwegingen bij de vormgeving van een systeem van plaatsingsbonussen.

Kader 6.1 Afwegingen bij een systeem van plaatsingsbonussen

*I. Bij samenstellen van de mix van output- en inputfinanciering
(plaatsingsbonus vs. startvergoeding)*

Afweging tussen plaatsingsbonus met sterke efficiëntieprikkels voor intermediair en het gebruik van een startvergoeding om (1) de winst uit informatievoorsprong van intermediair omtrent zijn technologie en de samenstelling van zijn werklozenbestand te beperken, (2) afroming van makkelijk plaatsbare werklozen binnen fasen minder aantrekkelijk te maken in termen van risicoreductie en (3) dienstverlening te verzekeren tijdens een periode van laagconjunctuur.

II. Bij de allocatie van werklozen aan intermediairs

(1) Afweging tussen vrije keuze van werklozen en een sturende rol uitkeringsverstrekker.
(2) Afweging tussen gebruikmaking van een toewijzingsregel voor uitkeringsverstrekker in combinatie met benchmarking tussen intermediairs (zogenaamde ‘maatstafconcurrentie’ om de hoogte van startvergoeding en plaatsingsbonus te bepalen en het marktaandeel van de meest efficiënte intermediair via de toewijzingsregel te vergroten) en aanbesteding van concessies voor het uitvoeren van reïntegratietrajecten gedurende een periode.

Van het aanbieden van ‘kansvergroten- de’ instrumenten (beroepskeuzetests, sollicitatiecursussen, beroepsgerichte cursussen en werkervaringsplaatsen) moet niet te veel worden verwacht. De resultaten van onze empirische analyse geven aan dat de effecten hiervan op de werkherlevingskans van werklozen - als deze al positief zijn - bescheiden en meestal insignificant zijn. Privatisering van de Arbeidsvoorziening alleen vormt dus geen garantie voor succes. Tegelijk met het verzekeren van aanbod van ‘kansvergroten- de’ instrumenten is een versterking van het bestaande sanctiebeleid nodig om werklozen te motiveren. De empirische analyse geeft aan dat de motivatie van werklozen hun werkherlevingskans sterk beïnvloedt. Verschillende studies wijzen uit dat een actief sanctiebeleid een sterk motivatie-verhogend effect heeft. Uit de empirische analyse blijkt tevens dat een betere motivatie de effectiviteit van ‘kansvergroten- de’ instrumenten ten goede komt. In onderstaand kader geven we drie argumenten voor het combineren van een systeem van plaatsingsbonussen voor intermediairs met een versterking van het sanctiebeleid.

Kader 6.2 Plaatsingsbonussen en sanctiebeleid: waarom het een niet zonder het ander kan

- (1) Werklozen die door sanctiebeleid extra geprikkeld worden actief naar werk te zoeken, moeten de mogelijkheid hebben gebruik te maken van bemiddelings- en reïntegratiediensten.
- (2) Intermediairs kunnen weinig aanvangen met slecht gemotiveerde werklozen, wat afrekenen op plaatsing bemoeilijkt.
- (3) Sanctiebeleid werkt alleen als intermediairs ook de prikkel hebben om informatie over het gedrag van werklozen door te spelen aan de uitkeringsverstrekker.

6.3 Privatisering van nationale vacature- en sollicitantendatabank

Private intermediairs lijken beter dan de overheid in staat om informatie over vacatures en sollicitanten te genereren en te presenteren aan werkgevers en werkzoekenden. De intermediairs hebben betere toegang tot deze informatie omdat ze in direct contact staan met de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Intermediairs kunnen verdienen op informatie over vacatures en sollicitanten in zelf-zoeksystemen door (1) bijdragen te vragen van werkgevers voor het plaatsen van vacatures op goed bezochte banensites, (2) bij vacatures de naam van de werkgever weg te laten en een verwijzing naar de betreffende intermediair op te nemen en (3) inkomsten uit advertenties op banensites. De mogelijkheden daartoe zijn vergroot door de opkomst van het Internet en Interactieve Teletekst. Bovendien kunnen intermediairs direct aanvullende dienstverlening koppelen aan de gegevens in de zelf-zoeksystemen (bijvoorbeeld het maken van een voorselectie van kandidaten als dienst aan een werkgever). Om deze redenen lijkt een privatisering van de nationale vacature- en sollicitantenbank voor de hand te liggen. De SER (1999) komt tot een overeenkomstige conclusie.

Referenties

- Abbring, J.H., *Essays in labour economics*, Tinbergen Institute Research Series, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997.
- Abbring, J.H., G.J van den Berg en P. Mullenders, Sancties in de WW: een werkend perspectief, *ESB*, 81 (4072), 750-3, 1996.
- Algemene Rekenkamer, *Controle en toezicht op ESF subsidies*, Den Haag, 2000.
- Arbeidsvoorziening, *Hoe Zoeken Werkzoekenden. Rapportage 1997*, Zoetermeer, 1998.
- Arbeidsvoorziening, *Hoe Werven Bedrijven. Rapportage 1998*, Zoetermeer, 1999.
- Atkinson, J., L. Giles en N. Meager, *Employers, Recruitment and the Unemployed*, IES Report 325, Institute for Employment Studies, Brighton, 1996.
- Beer, P. de, Laag opgeleiden: minder kans op een baan, meer kans op ontslag, *ESB*, 81 (4080), 908-12, 1996.
- Beer, P. de, De arbeidsmarkt van de toekomst, *ESB*, 84 (4201), Dossier 'Zoeken is Vinden', 4-8, 1999.
- Berg, G.J. van den, Search behaviour, transitions to nonparticipation and the duration of unemployment, *Economic Journal*, 100 (402), 842-865, 1990.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw, J.C. van Ours, Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk, *ESB*, 83 (4161), 556, 1998.
- Blanchard, O. en L.F. Katz, What we know and what we do not know about the natural rate of unemployment, *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1), 51-72, 1997.
- Blank, R.M., D. Card, P.K. Robins, Financial incentives for increasing work and income among low-income families, *mimeo*, 1999.
- Boone, J. en J.C. van Ours, *Modeling financial incentives to get unemployed back to work*, Working Paper No. 2000-02, CentER for Economic Research, 2000.
- Borjas, G., Ethnicity, neighborhoods and human-capital externalities, *American Economic Review*, 85 (3), 365-90, 1995.
- Broer, P., N. Draper en F. Huizinga, *The equilibrium rate of unemployment*, Research memorandum 156, CPB, Den Haag, 1999.

- Burger, A. en P. Dekker, De grootste non-profit sector ter wereld, *ESB*, 11 december, 944-6, 1998.
- Canoy, M.F.M. en B.A. Vollaard, Middelen om te bemiddelen, *ESB*, 84 (4213), 536-8, 1999.
- CBS, *Onder de loep genomen. Arbeidsbemiddeling en uitzendbranche 1996*, Voorburg, 1998.
- CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek 1999/6*, Voorburg, 1999.
- Clark, W., Production costs and output qualities in public and private employment agencies, *Journal of Law and Economics*, 31 (2), 379-93, 1988.
- CPB, *Challenging Neighbours. Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Den Haag, 1997a.
- CPB, *Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, Den Haag, 1997b.
- CPB, *Macro Economische Verkenning 1999*, Den Haag, 1998.
- CPB, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Werkdocument nr. 117, Den Haag, 2000.
- CTSV, *Straffen met beleid. Uitvoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid*, Zoetermeer, 1999.
- Engbersen, G., en E. Snel, Achterstandswijken in Nederland, in G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *Arm Nederland: het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, VUGA, Den Haag, 1996.
- Engbersen, G., K. Schuyt, J. Timmer en F. van Waarden, *Cultures of unemployment. A Comparative Look at Long-Term Unemployment and Urban Poverty*, Westview Press, San Francisco, 1993.
- Erhel, C., J. Gautié, B. Gazier en S. Morel, Job Opportunities for the Hard-to-place, hoofdstuk 9 in: G. Schmid, J. O'Reilly en K. Schomann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg en Ph.K. Robins, Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 35 (4), 1809-55, 1997.
- Groot, W., The effects of benefits and duration dependence on re-employment probabilities, *Economics Letters*, 32(4), 371-76, 1990.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink, Scholing en inzetbaarheid van oudere werknemers, *ESB*, 82 (4114), 568-70, 1997.

Jehoel, G., en T. Serail, Experimenten met sociale activering, in: G. Engbersen, J.C. Vroomen en E. Snel (red.), *Effecten van armoede: derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, VUGA, Den Haag, 1998.

Heckman, J., J. Smith en C. Taber, *What do bureaucrats do? The effects of performance standards and bureaucratic preferences on acceptance into the JTPA program*, NBER Working paper 5535, 1996.

Heckman, J., L. Lochner, J. Smith en C. Taber, The effects of government tax, education and training policy on human capital investment and wage inequality, *mimeo*, 1997.

Holm, A., *Unemployment and Education - Micro and macro empirical evidence*, Ph.D. Thesis, Economic Institute of Copenhagen, 1996.

Koning, P.W.C., De effectiviteit van scholing voor werklozen, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21 (3), 79-99, 1999.

Koning, J. de, Het bestaansrecht van de openbare arbeidsvoorziening, *ESB*, 76 (3799), 280-4, 1991.

Koning, J. de, De resultaten van Arbeidsvoorziening, *ESB*, 80 (4001), 248-253, 1995.

Koning, J. de, Jeugd-werkloosheid: een blijvend probleem, *ESB*, 81 (4046), 173-5, 1996.

Koning, J. de, Het wachtgeldprobleem, *ESB*, 82 (4097), 208-11, 1997.

Koning, J. de, *Training the unemployed in the Netherlands: what do we know after more than 50 evaluation studies?*, NEI Working paper nr. 2, Rotterdam, 1998.

Koning, J. de, P.A. Donker van Heel, A. Gelderblom, P.J. van Nes, C.Th. Zandvliet, *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Deelonderzoek B: Resultaten en kosten*, Onderzoek in opdracht van de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, NEI, Rotterdam, 1995.

Koning, J. de, P.J. van Nes en C. van der Veen, *Patronen van werkloosheid*, Vuga, Den Haag, 1999.

Laffont, J.J. en J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1993.

Lancaster, T., *The econometric analysis of transition data*, Econometric Society Monographs, no.17, Cambridge University Press, 1990.

Layard, R., S. Nickell en R. Jackman, *Unemployment*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

Lindbeck, A., Incentives and social norms in household behavior, *American Economic Review*, 87 (2), 370-7, 1997.

Mallee, L., De geprivatiseerde arbeidsvoorziening in Australië, *Nyfer Sociaal Forum*, nr.12, 6-8, 1998.

Marsden, D. en S. French, The effects of performance pay in the British public services, *mimeo*, London School of Economics, 1998.

Meyer, B.D., Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments, *Journal of Economic Literature*, 33 (1), 91-131, 1995.

Nes, P.J. van, M.M. Cluitmans en J. de Koning, *Evaluatie van activering*, SZW Werkdocument nr. 99, Rotterdam, 1998.

Nicaise, I. et al., *Labour market programmes for the poor in Europe: Pitfalls, dilemmas and how to avoid them*, Perspectives on Europe: Contemporary Interdisciplinary Research series, 1995.

Nyfer, *De schoolbanken in, de uitkering uit?*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999.

OESO, *Decentralising Employment Policy. New Trends and Challenges*, Proceedings of The Venice Conference, Parijs, 1999.

Oers, F.M. van, R.A. de Mooij, J.J. Graafland en J. Boone, *An earned income tax credit model in the Netherlands: simulations with the MIMIC model*, CPB Research memorandum 150, Den Haag, 1999.

Ours, J.C. van, Matching Unemployed and Vacancies at the Public Employment Office, *Empirical Economics*, 19 (1), 37-54, 1994.

Russo, G. en J.N. van Ommeren, Gender differences in recruitment outcomes, *Bulletin of Economic Research*, 50 (2), 155-66, 1998.

Ryan, W.P., The new landscape for nonprofits, *Harvard Business Review*, January, 127-36, 1999.

SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Den Haag, 1996.

SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Den Haag, 1998.

SCP, *Rapportage minderheden 1999*, Den Haag, 1999.

SER, *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen*, nr. 5, Den Haag, 1999.

SZW, *Sociale Nota 2000*, Den Haag, 1999.

Tesser, P.T.M., Segregatie en gettovorming, *ESB*, 81 (4044), 126-7, 1996.

Tirole, J., The internal organization of government, *Oxford Economic Papers*, 46 (1), 1-29, 1994.

TK 23972, *Bestrijding langdurige werkloosheid*, Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1998.

TK 26448, *Nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie - voorstel structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*, Brief van de minister en staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, Den Haag, 2000.

TK 26601, *Verdrag betreffende particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling*, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Eerste en Tweede Kamer, Den Haag, 1999.

Vollaard, B.A., Arbeidsbemiddeling in Australië, *ESB*, 84 (4213), 539, 1999.

Walwei, U., Improving Job-matching through Placement Services, in G. Schmid, J. O'Reilly en K. Schomann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar, 402-30, 1996a.

Walwei, U., *Placement as a Public Responsibility and as a Private Service*, Labour market research topics No.17, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 1996b.

Zweifel, P. en C. Zaborowski, Employment service: public or private?, *Public Choice*, 89 (1-2), 131-162, 1996.

Bijlage

1 Overzicht variabelen

Leeftijd:	Gemeten op het moment waarop het interview is gehouden
Geslacht:	Man/vrouw (0/1)
Opleidingsniveau:	Een respondent is <i>laag opgeleid</i> indien de hoogst behaalde opleiding lager onderwijs, LBO of MAVO is, <i>middelbaar opgeleid</i> indien dit HAVO, MBO of VWO is en <i>hoog opgeleid</i> als het HBO of WO betreft.
Etniciteit:	Wel/niet (0/1) van westerse komaf.
Uitkering:	Dummy die gelijk is aan 1 indien de respondent een uitkering ontvangt. Dit kan overigens een aanvulling zijn op andere vormen van inkomen.
WAO:	Indien respondent gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, dan is dummy gelijk aan 1. Merk op dat voor deze gevallen de uitkeringsdummy dan ook gelijk zal zijn aan 1.
1994, 1995, 1997	Deze 'jaardummies' geven - afhankelijk van de golf van het HZW-bestand - aan wanneer de respondent is ondervraagd. Het referentiejaar is 1993.
Concurrentiepositie:	Middels een dummy wordt aangegeven of de respondent al dan niet zijn/haar concurrentiepositie als sterk (=1) ziet of zag. Het gaat hier dus om een subjectieve inschatting.
Kans op werk:	Idem, voor de kansen op werk.
Houding:	Gevraagd wordt of de respondent al dan niet zijn of haar houding als sterk ziet (=1). Het gaat hier met name om motivatie en flexibiliteit bij het zoeken naar werk.
Kennis:	Idem, maar hier gaat het om de kennis en vaardigheden van de respondent.

Kieskeurigheid:	De respondent wordt op een aantal punten ondervraagd naar de voorwaarden die hij/zij stelt aan een baan. Deze variabele geeft het aantal voorwaarden dat wordt gesteld, gedeeld door het totaal aantal mogelijke voorwaarden; dit is een maat voor de kieskeurigheid bij het zoeken naar werk.
Arbeidsbureau:	Deze dummy is gelijk aan 1 indien de werkzoekende (of werkvinder destijds) ingeschreven was bij het arbeidsbureau.
Uitzendbureau:	Idem, maar dan bij inschrijving bij één of meer uitzendbureau's.
Kansvergroten- de instrumen- ten:	De respondent geeft aan of hij/zij drie jaar voor de baanvondst (indien werkvinder) of drie jaar voor het interview (indien werkzoeker) al dan niet een <i>beroepskeuzetest</i> , <i>sollicitatietraining</i> of <i>beroepsgerichte cursus</i> heeft gevolgd of een <i>werkervaringsplaats</i> vervuld.

2 Het model¹⁸

Het duurmodel

In ons onderzoek staat de vraag centraal of de inzet van ‘kansvergroten-
de instrumenten’ bijdraagt aan een kortere baanzoekduur. We doen dit op basis van voltooide en onvoltooide baanzoekduren. Het is gebruikelijk om duurmodellen te modelleren aan de hand van *hazard rates*, ofwel uitstroomsnelheden. De uitstroomsnelheid is gedefinieerd als de kans op uitstroom naar werk op een zeker moment, gegeven dat men nog niet is uitgestroomd. We meten het effect van een instrument door de uitstroomsnelheid mede afhankelijk te maken van de inzet van het instrument. Hiertoe gebruiken we een zogenaamd *Mixed-proportional-hazard model*. De uitstroomsnelheid voor individu i ($i=1..N$) met duur t is dan gespecificeerd als:

$$(1) \quad \theta_i(t_i / X_i, y_i, v) = \exp(X_i \beta + \gamma y_i + \psi(t_i) + v)$$

Deze specificatie kent verschillende bestanddelen die door de exponentiële vorm een proportioneel verband hebben:

¹⁸ In deze paragraaf gaan we niet in op de identificatie en schatting van het model. Voor een uitvoerige behandeling van onze aanpak verwijzen we naar Holm (1996) en Abbring (1997). Voor een meer algemene introductie van duurmodellen, zie bijvoorbeeld Lancaster (1990).

- $X_i \beta$ beschrijft het effect van waargenomen eigenschappen van werkzoekenden. De eigenschappen worden weergegeven in de X , bestaand uit N rijen (=individuen) en K kolommen (=eigenschappen). De vector β beschrijft het effect van deze eigenschappen.
- De dummy y geeft de voor ons meest interessante ‘eigenschap’ weer, namelijk of men al dan niet gebruik heeft gemaakt van een zeker instrument, met als coëfficiënt γ .
- ψ representeert het patroon van duurzaamheid. We doen dit middels een ‘stap-functie’: per tijdsinterval voor de inmiddels verstreken zoekduur kan de uitstroomkans verschillen. In ons model leggen wij deze grenzen op 6, 12 en 24 maanden. Dit resulteert in vier tijdsintervallen met verschillende uitstroomsnelheden. De stap-functie ziet er dan als volgt uit:

$$(2) \quad \psi(t_i) = \psi_1 I(6 < t_i \leq 12) + \psi_2 I(12 < t_i \leq 24) + \psi_3 I(t_i > 24)$$

waarbij t_i is uitgedrukt in maanden en I een indicatorfunctie is die aangeeft of t_i binnen het betreffende tijdsinterval ligt. Het referentie-niveau ($\psi=0$) heeft betrekking op de eerste zes maanden van een zoekduur.

- v geeft het effect weer van verschillen in niet waargenomen eigenschappen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de motivatie van werkzoekenden. In ons model houden we rekening met deze verschillen door te veronderstellen dat v twee mogelijke waarden kan aannemen:

$$(3) \quad v = 0$$

met kans p

$$v = v^*$$

met kans $(1-p)$

Het instrumentkeuzemodel

Het is waarschijnlijk dat sommige individuele kenmerken niet alleen bepalend zijn voor de uitstroomsnelheid, maar ook voor de beslissing tot het gebruik van het kansvergroten- de instrument y . Indien deze kenmerken worden waargenomen kunnen we hier al in de duurregressie voor corrigeren. In geval van niet waargenomen verschillen doen we dit door de hoogte van v te koppelen aan de kans op het gebruik van y . Wanneer we uitgaan van een logistisch-keuzemodel levert dit de volgende specificatie op:

$$(6) \quad \Pr(y_i = 1) = \frac{\exp(X_i \boldsymbol{\delta} + \omega)}{1 + \exp(X_i \boldsymbol{\delta} + \omega)}$$

$\omega = 0$
met kans p

$\omega = \omega^*$
met kans $(1-p)$

Aldus wordt in het keuzemodel eenzelfde opdeling naar groepen (en gewichten) gehanteerd als in het duurmodel. Voor de eerste groep werkzoekenden, met een omvang van $p \times 100\%$ van de steekproef, geldt dat $v = 0$ en $\omega = 0$. Voor de tweede, resterende groep geldt dat $v = v^*$ en $\omega = \omega^*$. Er is dus sprake van perfecte correlatie. De variabele ω representeert hierbij alleen het effect van niet-waargenomen verschillen op y dat samenhangt met v . Indien v^* en ω^* hetzelfde (tegengestelde) teken hebben is sprake van positieve (negatieve) correlatie.

3 Korte toelichting op de schattingsresultaten

Tabel 1 geeft de schattingsresultaten weer van het duurmodel zonder instrumenten. Tabel 2 geeft de resultaten van het gehele model, dus inclusief het deel dat de instrumentkeuze beschrijft. Het gaat achtereenvolgens om de keuze tot het volgen van beroepskeuzetests, sollicitatietrainingen, beroepsgerichte cursussen en het vervullen van werkervaringsplaatsen. De weergegeven resultaten hebben betrekking op het gehele bestand van werkzoekenden en werkvinders.¹⁹

In het algemeen zijn de resultaten van het ‘basis-duurmodel’ plausibel en in overeenstemming met die van ander onderzoek: de werkhervattingskans is relatief laag bij ouderen, vrouwen, minderheden, uitkeringsontvangers en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Ook is er sprake van negatieve duurafhankelijkheid: hoe langer men werkloos is, hoe geringer de kansen op uitstroom naar werk. De coëfficiënten van de jaardummies suggereren dat ook conjuncturele schommelingen een duidelijke invloed hebben op de kansen op werk. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat op de verdeling tussen werkzoekenden en werkvinders nogal sterk varieert over de meetjaren. Wanneer bijvoorbeeld het aandeel werkzoekenden en daarmee het aantal onvoltooide duren oploopt, heeft dit een drukkend effect op de gemiddelde uitstroomsnelheid. De variatie

¹⁹Om het overzicht te behouden, presenteren we niet de schattingsresultaten voor gestratificeerde groepen (opgedeeld naar geslacht, leeftijdscategorieën, opleiding en etniciteit).

die hiervan het gevolg is, kunnen we deels toeschrijven aan veranderingen in de wijze van dataverzameling over de meetjaren.

Ook de coëfficiënten van de meer subjectieve, perceptie-variabelen hebben het verwachte teken en zijn meestal significant. Dit geldt met name voor variabelen die samenhangen met de motivatie van werkzoekenden, te weten de uitkerings-, houding- en kieskeurighedsindicator. Weglating hiervan leidt tot een aanzienlijke verslechtering van de aannemelijkheid van het model (zie hiervoor de derde en vierde kolom van tabel 1). Tegelijkertijd neemt het belang van niet-waargenomen verschillen sterk toe en treden er belangrijke verschuivingen op in de coëfficiënten van andere individuele kenmerken. Het blijkt dat met name het (negatieve) effect van leeftijd op de uitstroomsnelheid aanzienlijk wordt versterkt. Hieruit concluderen we dat ouderen minder gemotiveerd zijn bij het zoeken naar werk en dat dit een belangrijk deel van de lagere werkhervattingskansen voor deze groep verklaart.

Inschrijving bij het arbeidsbureau heeft een significant negatief effect op de uitstroomsnelheid, terwijl inschrijving bij één of meer uitzendbureau's leidt tot een gering, insignificant positief effect. In beide gevallen kan de beslissing tot inschrijving gecorreleerd zijn met de uitstroomsnelheid. We corrigeren hier niet voor. De coëfficiënten kunnen daarom onzuiver zijn.

Het blijkt dat niet-waargenomen verschillen een grote invloed hebben op de werkhervattingskansen. Het is de vraag of deze invloed ook samenhang vertoont met het gebruik van de vier kansvergrotenende instrumenten. Dit brengt ons op de modelvarianten waarbij ook de instrumentkeuze is meegemodelleerd (zie tabel 2). Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor iedere modelvariant gecorrigeerd wordt voor het gebruik van de overige drie instrumenten; deze dienen dan als controle-variabele. De bijbehorende coëfficiënten zijn dus niet gecorrigeerd voor mogelijke selectie-effecten.

Uit tabel 2 blijkt dat - sollicitatietrainingen uitgezonderd - het gebruik van de instrumenten negatief gecorreleerd is met de kansen op werk. Dit betekent dat werkzoekenden met een lagere werkhervattingskansen relatief veel gebruik maken van kansvergrotenende instrumenten. Zonder correctie hiervoor zouden de gevonden effecten worden onderschat. Bij de effectmeting van cursussen zijn er aanwijzingen dat dit inderdaad het geval is, de geschatte coëfficiënt is namelijk het hoogst wanneer de keuze tot het volgen van een cursus wordt meegemodelleerd. Wanneer het gebruik van cursussen alleen fungeert als controlevariabele wordt het effect dus onderschat.

Tabel 1 Schattingsresultaten basis-duurmodel (met en zonder motivatie-variabelen)^a

	'Basis-duurmodel'	Duurmodel zonder motivatie-variabelen
Coëfficiënten:		
constante	-2.34 (0.15)	-2.60 (0.16)
geslacht (vrouw=1)	-0.16 (0.03)	-0.13 (0.04)
25-35 jarigen	-0.57 (0.04)	-0.74 (0.05)
36-45 jarigen	-1.12 (0.06)	-1.34 (0.06)
46-55 jarigen	-1.32 (0.08)	-1.73 (0.08)
56-65 jarigen	-1.34 (0.19)	-1.99 (0.20)
middelbaar opgeleid	0.03 (0.04)	0.06 (0.05)
hoog opgeleid	-0.07 (0.05)	-0.10 (0.05)
etnische minderheid	-0.39 (0.09)	-0.52 (0.10)
ontvangt uitkering (=1)	-1.37 (0.04)	
gedeeltijk arbeidsongeschikt	-0.34 (0.13)	-1.05 (0.13)
jaardummy: 1994	0.27 (0.06)	-0.07 (0.04)
jaardummy: 1995	-0.36 (0.10)	-0.35 (0.10)
jaardummy: 1997	0.53 (0.06)	0.53 (0.06)
concurrentiepositie goed?	0.40 (0.05)	0.57 (0.06)
veel kans op werk?	0.09 (0.06)	0.13 (0.07)
houding goed?	0.99 (0.12)	
beschikt over veel kennis?	0.14 (0.06)	0.28 (0.06)
kieskeurigheid ($0 \leq \dots \leq 1$)	-0.95 (0.13)	
ingeschreven arbeidsbureau	-0.40 (0.04)	-0.61 (0.05)
ingeschreven uitzendbureau	0.07 (0.04)	0.09 (0.04)
7 tot 12 maanden werkloos	-0.94 (0.06)	-0.92 (0.06)
1 tot 2 jaar werkloos	-1.52 (0.08)	-1.49 (0.08)
meer dan 2 jaar werkloos	-2.24 (0.17)	-1.99 (0.18)
<i>p</i>	0.73 (0.12)	0.61 (0.12)
<i>v</i> *	1.38 (0.09)	1.78 (0.08)
Log-aannemelijkheid (voor 10.293 waarnemingen)	-14620.5	-15325.0

Noot: (a) Tussen haakjes zijn de standaardfouten van de geschatte coëfficiënten weergegeven.

Tabel 2 Schattingsresultaten voor duur- en instrumentkeuzemodel ($N=10293$)^a

	Beroeps- keuzetest	Sollicitatie- training	Beroepsger. Cursus	Werkerv.- plaats
Duurmodel:				
constante	-2.35 (0.15)	-2.46 (0.17)	-2.32 (0.14)	-2.36 (0.15)
geslacht (vrouw=1)	-0.16 (0.03)	-0.17 (0.04)	-0.16 (0.03)	-0.16 (0.03)
25-35 jarigen	-0.57 (0.04)	-0.60 (0.04)	-0.56 (0.04)	-0.56 (0.04)
36-45 jarigen	-1.10 (0.06)	-1.15 (0.06)	-1.09 (0.06)	-1.10 (0.05)
46-55 jarigen	-1.29 (0.08)	-1.35 (0.08)	-1.28 (0.08)	-1.28 (0.08)
56-65 jarigen	-1.31 (0.19)	-1.40 (0.19)	-1.29 (0.19)	-1.31 (0.19)
middelbaar opgeleid	0.02 (0.04)	0.05 (0.04)	0.01 (0.04)	0.03 (0.04)
hoog opgeleid	-0.07 (0.05)	-0.05 (0.05)	-0.08 (0.05)	-0.06 (0.05)
etnische minderheid	-0.38 (0.09)	-0.39 (0.09)	-0.39 (0.09)	-0.39 (0.09)
ontvangt uitkering (=1)	-1.37 (0.04)	-1.34 (0.04)	-1.36 (0.05)	-1.37 (0.04)

gedeeltijk arbeidsongeschikt	-0.35 (0.13)	-0.34 (0.13)	-0.35 (0.13)	-0.35 (0.13)
jaardummy: 1994	0.27 (0.06)	0.29 (0.06)	0.27 (0.06)	0.28 (0.06)
jaardummy: 1995	-0.37 (0.10)	-0.31 (0.10)	-0.39 (0.10)	-0.36 (0.10)
jaardummy: 1997	0.53 (0.06)	0.52 (0.06)	0.53 (0.06)	0.53 (0.06)
concurrentiepositie goed?	0.39 (0.05)	0.41 (0.05)	0.39 (0.05)	0.39 (0.05)
veel kans op werk?	0.09 (0.06)	0.10 (0.06)	0.09 (0.06)	0.09 (0.06)
houding goed?	0.99 (0.12)	1.03 (0.12)	0.97 (0.12)	0.98 (0.12)
beschikt over veel kennis?	0.14 (0.06)	0.15 (0.06)	0.14 (0.05)	0.14 (0.06)
kieskeurigheid ($0 \leq \dots \leq 1$)	-0.95 (0.13)	-1.00 (0.13)	-0.94 (0.13)	-0.96 (0.13)
ingeschreven arbeidsbureau	-0.39 (0.04)	-0.43 (0.04)	-0.38 (0.04)	-0.39 (0.04)
ingeschreven uitzendbureau	0.08 (0.04)	0.06 (0.04)	0.08 (0.04)	0.07 (0.04)
beroepskeuzetest	0.11 (0.05)	0.11 (0.05)	0.10 (0.05)	0.11 (0.05)
sollicitatietraining	-0.11 (0.06)	-0.12 (0.06)	-0.12 (0.06)	-0.13 (0.06)
beroepsgerichte cursus	0.06 (0.04)	-0.17 (0.09)	0.12 (0.09)	0.04 (0.04)
werkervaringsplaats	-0.12 (0.08)	-0.11 (0.08)	-0.14 (0.08)	-0.14 (0.08)
7 tot 12 maanden werkloos	-0.94 (0.06)	-0.92 (0.06)	-0.95 (0.06)	-0.94 (0.06)
1 tot 2 jaar werkloos	-1.52 (0.08)	-1.48 (0.08)	-1.54 (0.08)	-1.52 (0.08)
meer dan 2 jaar werkloos	-2.25 (0.17)	-2.14 (0.18)	-2.28 (0.17)	-2.25 (0.17)
ρ	0.75 (0.12)	0.58 (0.16)	0.79 (0.15)	0.74 (0.12)
ν^*	1.39 (0.10)	1.32 (0.08)	1.44 (0.12)	1.39 (0.10)
Instrumentkeuzemodel:				
constante	-3.94 (0.28)	-0.88 (0.21)	-0.49 (0.15)	-1.64 (0.23)
geslacht (vrouw=1)	0.33 (0.08)	-0.14 (0.04)	-0.05 (0.04)	0.01 (0.06)
25-35 jarigen	0.96 (0.12)	-0.43 (0.05)	-0.21 (0.05)	-0.64 (0.07)
36-45 jarigen	1.23 (0.13)	-0.76 (0.07)	-0.41 (0.06)	-0.75 (0.09)
45-55 jarigen	0.94 (0.16)	-0.79 (0.09)	-0.53 (0.08)	-1.46 (0.16)
56-65 jarigen	0.00 (0.47)	-1.50 (0.24)	-1.37 (0.22)	-2.17 (0.51)
middelbaar opgeleid	0.20 (0.10)	0.67 (0.05)	0.65 (0.05)	0.05 (0.05)
hoog opgeleid	-0.11 (0.11)	1.01 (0.06)	0.89 (0.06)	-0.49 (0.09)
etnische minderheid	0.73 (0.14)	-0.33 (0.10)	-0.00 (0.09)	-0.15 (0.15)
ontvangt uitkering (=1)	0.41 (0.09)	-0.57 (0.05)	-0.42 (0.04)	0.14 (0.07)
gedeeltijk arbeidsongeschikt	-0.52 (0.24)	0.33 (0.13)	0.14 (0.12)	0.80 (0.15)
jaardummy: 1994	-0.24 (0.13)	-0.01 (0.07)	0.09 (0.06)	-0.12 (0.11)
jaardummy: 1995	0.13 (0.21)	1.02 (0.12)	0.97 (0.11)	-0.21 (0.18)
jaardummy: 1997	-0.91 (0.18)	-0.38 (0.08)	-0.54 (0.08)	0.00 (0.11)
concurrentiepositie goed?	-0.17 (0.10)	0.01 (0.06)	-0.04 (0.05)	-0.07 (0.08)
veel kans op werk?	0.16 (0.14)	-0.06 (0.08)	-0.00 (0.08)	0.06 (0.11)
houding goed?	0.43 (0.22)	0.19 (0.12)	0.30 (0.11)	0.29 (0.18)
beschikt over veel kennis?	-0.16 (0.11)	0.17 (0.07)	0.10 (0.06)	-0.17 (0.09)
kieskeurigheid ($0 \leq \dots \leq 1$)	0.34 (0.27)	0.07 (0.07)	0.20 (0.15)	0.27 (0.22)
ω^*	-0.89 (0.40)	0.70 (0.24)	-0.35 (0.36)	-0.56 (0.50)
correlatie ν en ω	negatief	positief	negatief	negatief
Log-aannemelijkheid	-17047.6	-20973.6	-21323.4	-18144.5

Noot: (a) Tussen haakjes zijn de standaardfouten van de geschatte coëfficiënten weergegeven.

Abstract

The debate on government intervention in the provision of employment services seems to be dominated by dissatisfaction with the current situation. The public employment service (PES) is said to suffer from serious government failure. Consequently, policymakers have formed the idea to privatise the PES next year. But what does a private market for employment services look like? And is there any rationale for government intervention in this market? In this paper we address these, and other, questions. We combine theoretical work on market and government failure in the provision of employment services with an empirical analysis on the effectiveness of policy instruments currently used. On the basis of this analysis, we discuss the trade-offs underlying the decision to privatise the PES and the subsequent task of regulating private intermediaries.

First, we show that without any government intervention a market for employment services produces inefficient outcomes. Sources of market failure are (1) a downward pressure on demand through social security, (2) insufficient provision of services for unemployed that are not employable for regular jobs and (3) prejudices of employers towards immigrants, women and older workers.

Next, we discuss possibilities for government to correct those sources of market failure. We come up with two measures which are directly focussed on the market for employment services. The first option for policy is the introduction of job-placement bonuses for intermediaries, together with a tight policy on benefit sanctions. For several reasons, there is a strong mutual dependence between the success of these two measures. First, unemployed who are stimulated to search actively for jobs, need to have access to placement services. Second, intermediaries that are financed on the basis of placements, cannot work with unmotivated people. Third, benefit sanctions are likely to function only when intermediaries have an incentive to inform the benefit office on job-search activities of unemployed. A second policy option consists of an active role in the provision of services to unemployed that do not have direct access to regular jobs. For this purpose, one may think of subsidies to social enterprises or procurement of services.

In the empirical analysis we use a database from the PES, which allows us to study the search behaviour of unemployed. Instruments of active labour market policy - like training, use of career offices and public employment jobs - are found to have a low pay off in terms of improved chances to get regular work. In contrast to this, differences in motivation are found to have strong effects. The empirical analysis shows that a higher motivation increases the effectiveness of the instruments. Therefore we conclude that

a policy of benefit sanctions, which is focussed on motivation of unemployed, may contribute to a higher return on investments in reintegration of unemployed.

Recently, the Dutch government has come up with three major policy measures: (1) Privatisation of the PES, (2) the beginning of a 'New Deal'-policy, similar to that in the UK and (3) the green paper on work and income (SUWI), providing for placement bonuses. Generally, the tenor of these measures is in line with our findings. Still, although benefit sanctions have a legal basis, the actual implementation of sanctions seems to lack an active implementation. Also, our study provides arguments not to leave the national vacancies-applicants database out of the privatisation of the PES. Private intermediaries seem to be better equipped to generate information on vacancies and applicants.