

Aan : CWI en Ministerie van SZW  
Datum : 28 september 2005

## **Second opinion Meerjarenperspectief CWI**

### **1 Aanleiding en opzet**

Op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft het CPB een *second opinion* opgesteld over de effecten van nieuw te voeren beleid van CWI.<sup>1</sup> Deze ‘bouwstenen tot nieuw beleid’ zijn opgenomen in het Eindrapport van de Projectgroep “Meerjarenperspectief CWI”, dat CWI en SZW gezamenlijk hebben opgesteld. Dit rapport formuleert en beargumenteert bouwstenen voor nieuw beleid en presenteert enkele vingeroefeningen voor de effecten van dit beleid.

Deze second opinion is bedoeld als input voor de beleidsmatige afwegingen met betrekking tot de dienstverlening van CWI. Het betreft in eerste instantie een reactie op een intern werkdocument van CWI, maar zal ook een functie hebben bij het op- en vaststellen van het komende Jaarplan van CWI, zoals ook bijvoorbeeld het advies van RWI over het Vacature-offensief.

Het Jaarplan van CWI zal naar verwachting in november het licht zien. Omdat de second opinion van CPB ook als op zichzelf staand document leesbaar is, heeft het CPB er voor gekozen om nu al tot publicatie over te gaan en niet te wachten tot het verschijnen van het Jaarplan.

Deze notitie presenteert de resultaten van de *second opinion* door CPB. De insteek is daarbij in de eerste plaats kwalitatief: we toetsen in welke mate de argumentatie rond en de effecten van nieuwe of innoverende maatregelen ter verbetering van uitvoering van de taken van CWI ondersteund worden door economische inzichten. De keuze tot een kwalitatieve toets is vooral

<sup>1</sup> Zie de brief van SZW d.d. 19 mei 2005 met kenmerk AM/SBO/2005/31146.

pragmatisch: tot dusver is weinig (empirisch) bekend over de effectiviteit van het beleids-instrumentarium van CWI. Bovendien is de voor het CPB beschikbare tijd voor de *second opinion* beperkt. Desalniettemin gaan wij —waar mogelijk — globaal in op de enkele berekeningen die gepresenteerd worden in het stuk, en die uitvoeriger onderbouwd zijn in het (nog te verschijnen) Jaarplan CWI 2006. Maar alvorens dit te doen zullen we aandacht besteden aan de plaatsbepaling van CWI: wat zijn haar doelstellen en taken, en wat is het nut en de noodzaak daarvan? Het antwoord op deze vragen is vooral van belang om ook het nut en de noodzaak van bouwstenen voor nieuw beleid te kunnen doorgronden en onderbouwen.

## 2 Nut en noodzaak van CWI

### 2.1 Nut

De doelstelling van het CWI is niet expliciet geformuleerd in het Meerjarenperspectief CWI (vanaf nu: MJP CWI). Volgens de projectgroep is CWI “één van de instrumenten is die de overheid inzet om de arbeidsparticipatie te bevorderen en het beslag op de sociale zekerheid te beperken”. Wel maakt het (concept-) Jaarplan van CWI voor 2006 zijn doelstellingen expliciet: (1) zorgdragen voor een transparante arbeidsmarkt; (2) dienstverlening aan werkgevers; en (3) stimuleren van de ontwikkeling en benutting van talent voor de arbeidsmarkt en het voorkomen dan wel benutten van de uitkeringssituatie.

Het werk van CWI is sterk verweven met dat van de andere ‘ketenpartners’ (UWV en gemeenten). Wil CWI een duidelijk profiel hebben met heldere verantwoordelijkheden waar zij op kan worden afgerekend, dan is het van belang dat op zijn minst haar taken duidelijk afgebakend zijn. Ondanks de doelstellingen uit het Jaarplan CWI biedt het MJP CWI vooralsnog weinig houvast hierbij.<sup>2</sup> Momenteel worden in het MJP bijvoorbeeld ambities uitgesproken tot het coördineren van scholing. Ook de bovengenoemde derde doelstelling uit het (concept-) Jaarplan wekt deze suggestie. De vraag is of dit wel past bij de kerndoelstellingen van CWI en of zo niet het risico ontstaat dat ketenpartners soortgelijke taken gaan verrichten.

In deze *second opinion* gaan wij uit van twee taken waarin CWI zich onderscheidt van de andere ketenpartners. Deze taken volgen ook min of meer uit de (drie) doelstellingen uit het CWI Jaarplan 2006:

<sup>2</sup> De ketenpartners en het Ministerie van SZW komen naar verwachting in september 2005 komen met een (nieuw) ketenprogramma dat ingaat op de afstemming van taken en verantwoordelijkheden in de keten.

- Wettelijke taken met betrekking tot de uitkeringsverstrekking: de indicatiestelling (uitkeringsintake), controle op uitkeringsrechten (monitoring) en doorverwijzing naar ketenpartners. Ook dient CWI er vooral voor fase 1 cliënten op toe te zien dat zij zich voldoende inspannen een (nieuwe) baan te vinden (activering). De verantwoordelijkheid tot het daadwerkelijk opleggen van sancties bij onvoldoende zoekinspanningen ligt echter bij UWV en gemeenten.
- Vacatures en werkzoekenden beter bij elkaar te brengen (we zullen dit verder *matchen* noemen). Deze taak bestaat op zijn beurt weer uit twee dimensies: (1) Matches sneller tot stand brengen<sup>3</sup>; en (2) Matches van betere kwaliteit tot stand brengen.<sup>4</sup> Beide dimensies kunnen in zekere mate strijdig zijn —het sneller tot stand komen van matches kan namelijk leiden tot minder goede matches — maar waarschijnlijk is dit in de praktijk geen groot probleem. Het zou kunnen dat werkgevers en/of werknemers met een slechtere match genoeg nemen, maar op termijn zal één van beide partijen dan toch weer op zoek gaan naar een alternatief. Zo blijft als vanzelf de schade beperkt.

## 2.2 Nut in de praktijk

Empirische studies geven aan dat actieve bemiddeling — de tweede taak van CWI — meestal effectiever is dan zwaardere en duurdere instrumenten (met name scholing).<sup>5</sup> Dit maakt bemiddeling tot een instrument dat meestal kosten-efficiënt is — de kosten zijn namelijk relatief gering. Veelal is echter onduidelijk wat bemiddeling effectief maakt. Komt het door activering: zonder bemiddeling geen recht op een uitkering? Of is het een direct effect van de bemiddeling *an sich*? Empirische studies suggereren veelal dat sancties effectief zijn in het verkorten van uitkeringsduren.<sup>6</sup> In de uitkeringspraktijk is het echter gebruikelijk dat het recht op bemiddeling expliciet gekoppeld is aan de plicht tot zoeken, op straffe van sancties. Als nu niet gecorrigeerd wordt voor het activeringseffect van sancties, dan wordt het activeringseffect voor een deel ten onrechte aan het directe effect van bemiddeling toegeschreven.<sup>7</sup>

Voor de resultaten van het in het MJP vermelde CPB-Discussion Paper “Is the American Model Miss World?” (CPB, oktober 2004) geldt eenzelfde soort argument: landen die relatief

<sup>3</sup> Matches kunnen op twee manieren sneller tot stand worden gebracht: of door bestaande bij CWI geregistreerde werkzoekenden en vacatures sneller te matchen, of door nog niet geregistreerde werkzoekenden en vacatures binnen te halen.

<sup>4</sup> Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod is tevens als een wettelijke taak geformuleerd (art 21).

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4 van het OECD Employment Outlook 2005 voor een recent overzicht van de literatuur, of de recente overzichtsstudie van SEOR (“Effectiviteit van reïntegratie”).

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Bijlage 4 van het IBO rapport ‘Aan de slag’ (2001).

<sup>7</sup> Het empirisch scheiden van het bemiddelings- en sanctie-effect is mogelijk door bemiddeling met en zonder (daadwerkelijke) sancties te vergelijken. Bij het uitblijven van sancties wordt dan het effect van bemiddeling gemeten.

veel gebruik maken van bemiddeling lijken beter te scoren, maar onduidelijk is wat dit instrument precies omvat. Bovendien geldt, dat wat in het ene land werkt, niet noodzakelijk ook werkt in een ander land.<sup>8</sup> Wat wel vast staat, is dat de combinatie van bemiddeling en een restrictief sanctiebeleid doorgaans effect hebben.

## 2.3 Van nut naar noodzaak

Bemiddeling (met of zonder sancties) kan effectief zijn in het verkorten van uitkeringsduren, maar dit is nog geen voldoende bewijs voor de noodzaak van CWI. Het is immers denkbaar dat ook een uitzendbureau de taken van CWI — in het bijzonder die gericht op matching — zou overnemen in het *what if* geval als er geen CWI zou bestaan. Vooralsnog is er geen empirisch onderzoek dat specifiek gericht is op deze vraag.<sup>9</sup> Wel kan meer indirect gekeken worden naar de vraag, of een private markt van bemiddeling zou leiden tot ongewenste uitkomsten (te weinig bemiddeling bijvoorbeeld) — met andere woorden: zijn er vormen van marktfalen die overheidsingrijpen rechtvaardigen? Grosso modo zijn twee potentiële bronnen van marktfalen daarbij het belangrijkste<sup>10</sup>: (1) zoekfricties; en (2) de versturende werking van uitkeringen.

### Zoekfricties

De markt voor bemiddeling bestaat uit werkgevers (vacatures) en werkzoekenden. Beiden zullen een inschatting maken van de zoekkosten die zij willen besteden en deze vergelijken met de (verwachte) opbrengsten van hun zoekactiviteiten. De vraag is nu, of werkgevers en werkzoekenden uit zichzelf de juiste afweging daarbij maken. Zouden zij uit maatschappelijk oogpunt bijvoorbeeld meer tijd aan zoeken moeten besteden dan zij uit zichzelf doen, dan zou er een rol voor CWI kunnen zijn. Is dit ook het geval? Voor een antwoord op deze vraag is het belangrijk te begrijpen dat aan het zoeken ‘externaliteiten’ verbonden zijn: onbedoelde effecten voor anderen dan de partij die een baan of werknemer zoekt. Positieve externaliteiten kunnen een reden zijn om zoekgedrag te stimuleren, negatieve externaliteiten om deze juist te ontmoedigen. Om met de positieve externaliteiten te beginnen: wanneer werknemers harder zoeken naar een vacature, nemen de zoekkosten aan de kant van werkgevers af, en zullen deze daarom geneigd zijn meer vacatures te plaatsen. Omgekeerd hebben de zoekactiviteiten van werkgevers een positieve externaliteit op werkzoekenden. Beide kanten van de markten kunnen het zoeken voor elkaar dus vergemakkelijken. Er zijn echter ook negatieve externaliteiten mogelijk: wanneer werknemers harder zoeken, gaat dit ten koste van de baankans van andere

<sup>8</sup> R. Nahuis en H. de Groot: “Actief Arbeidsmarktbeleid Werkt?” *Werk & Inkomen*, 1(2), pp. 9-11, 2005 beschrijft in welk licht de resultaten uit de aangehaalde studie over actief arbeidsmarkt beleid gezien moeten worden.

<sup>9</sup> Het CWI heeft ondertussen een verzoek bij het CPB ingediend om een onderzoek naar de effectiviteit van CWI te doen. Gesprekken over mogelijkheden en vormgeving zijn hierover gaande.

<sup>10</sup> In de literatuur wordt ook gewezen op asymmetrische informatie en vooroordelen als marktfalens. Beiden kunnen de *matching* van werkzoekenden en vacatures belemmeren. Dit rechtvaardigt echter nog niet overheidsingrijpen per sé.

werknemers ('verdringing'). Andere werknemers zullen dus meer kosten moeten maken om dezelfde baankans te behouden. Hetzelfde doet (wederom) opgeld voor werkgevers — ook zij kunnen elkaar dus verdringen.

Doorgaans blijkt in de literatuur dat de positieve en negatieve externaliteiten van zoekactiviteiten ongeveer gelijk zijn aan elkaar.<sup>11</sup> Met andere woorden: er vindt weliswaar verdringing plaats, maar tegelijk worden er voldoende vacatures of nieuwe werkzoekenden uitgelokt om dit effect teniet te doen. Dit betekent dat werkgevers en werknemers niet te veel of te weinig zullen zoeken en dat daarmee de omvang van frictiewerkloosheid naar een efficiënt niveau zal gaan.<sup>12</sup> Zoekfricties (alleen) vormen dus geen sterk argument om subsidies om werkgevers en werkzoekenden aan te zetten harder te zoeken naar matches.<sup>13</sup> Of, in meer praktische termen: CWI dient in de eerste plaats zorg te dragen voor een actueel en toegankelijk CV-bestand. Het aanbieden van vacatures via bijvoorbeeld een internetpagina, die alle grote vacaturesites bij elkaar brengt zou eventueel nuttig kunnen zijn om werkzoekenden direct iets aan te kunnen aanbieden.<sup>14</sup> Werving van vacatures ligt bijvoorbeeld veel minder voor de hand — werkgevers hebben namelijk zelf al de juiste prikkels om vacatures wereldkundig te maken.

### **Verstorende werking sociale zekerheid**

Sommige categorieën uitkeringsontvangers zijn gevoelig voor de armoedeval — het accepteren van een baan levert hun niet of nauwelijks financieel gewin op. De winst, in termen van bespaarde uitkeringsgelden voor het collectief, is daarentegen substantieel. Als gevolg van de armoedeval zullen — vanuit maatschappelijk perspectief — sommige werkzoekenden te weinig (of geen) tijd besteden aan het actief op zoek zijn naar werk.

Zoekverplichtingen en bemiddeling, gekoppeld aan sancties, vormen het antwoord op uitkeringsontvangers die niet voldoende actief op zoek zijn naar werk. Vooral in de eerste zes maanden van werkloosheid speelt CWI hierbij een belangrijke rol — zij dienen informatie te leveren voor UWV en gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving. Hier levert

<sup>11</sup> Voor een overzicht van matching functies en de zogenaamde Hosios conditie, zie Petrongola en Pissarides (1999): Looking into the black box: A survey of the matching function, LSE Working Paper. Zie ook paragraaf 2.1 in E.L. de Vos (2004): Measuring Effects: Roads to success in rehabilitation, Proceedings of the conference of September 13, 2004, TNO-report 18441/25042.

<sup>12</sup> Door subsidies (bijv. via CWI) is het weliswaar mogelijk de frictiewerkloosheid onder het evenwichtsniveau te krijgen, maar de belastingverhoging dit hiervoor nodig is, werkt dermate verstorend dat dit niet welvaartsverhogend is.

<sup>13</sup> Vanuit dit perspectief is er dus ook geen legitimatie voor CWI om zelf actief op zoek te gaan naar vacatures van werkgevers (een 'vacature-offensief') — werkgevers hebben uit zichzelf al voldoende prikkels om te zoeken naar geschikte werknemers. Het subsidiëren en helpen door CWI zal werkgevers misschien wel tot meer tevredenheid stemmen en het marktgebied van CWI vergroten, maar hier staan kosten van verdringing van private activiteiten tegenover.

<sup>14</sup> Er zouden ook schaalvoordelen kunnen bestaan. Dat kunnen we hier niet verder onderzoeken.

CWI dus toegevoegde waarde en is de noodzaak van CWI evident.<sup>15</sup> Hiermee komen we ook weer uit op de combinatie van bemiddeling en een restrictief sanctiebeleid (zie Sectie 2.2). Binnen de huidige SUWI-wetgeving heeft CWI dan ook als taak om toe te zien op het zoekgedrag van (fase 1) cliënten, en deze indien nodig te bemiddelen.<sup>16</sup> Voor alle duidelijkheid: deze taak heeft in principe betrekking op alle cliënten van CWI — ook werkzoekenden die zich al voldoende inspannen om naar werk te zoeken. Case-managers van CWI kunnen namelijk niet *a priori* waarnemen welke cliënten al dan niet tot deze groep behoren.

### **Conclusie**

Concluderend heeft CWI de volgende taken die economisch-theoretisch duidelijk gelegitimeerd zijn: (wettelijke) taken met betrekking tot de uitkeringsverstrekking en een rol in de activering. Met activering doelen we op het opleggen van zoekverplichtingen en bemiddeling, gekoppeld aan sancties. Met de wettelijke uitkeringstaken bedoelen we de indicatiestelling, controle op uitkeringsrechten ('monitoring') en doorverwijzing naar ketenpartners.

Vanuit de activeringstaak ligt het voor de hand dat CWI werkzoekenden registreert en dat werkgevers en uitzendbureaus vrij toegang tot deze informatie hebben. CWI kan dus zo als intermediair fungeren. Dit betekent echter niet dat CWI actief vacatures zal moeten werven — werkgevers beschikken al over voldoende prikkels om zelf op zoek te gaan naar werkzoekenden, met of zonder gebruikmaking van CWI als tussenschakel. Voor een deel van de markt zal bij de vervulling van vacatures CWI als vanzelf als tussenschakel fungeren. Er is echter geen reden om voor CWI een zo groot mogelijk marktgebied na te streven. Uiteindelijk gaat het immers om de vervulling van het totaal aantal vacatures.

<sup>15</sup> De vervolgvraag is wel, of CWI de aangewezen instantie is voor de bemiddelingstaak, of dat het zwaartepunt meer bij UWV en gemeenten moet liggen. In het besluit van deze notitie gaan we hier nader op in.

<sup>16</sup> Dit wil echter nog niet zeggen dat CWI ook dé instantie is die cliënten weer aan het werk dient te helpen.

### 3 Bouwstenen voor nieuw beleid

In het MJP CWI worden drie clusters van bouwstenen voor nieuw beleid onderscheiden: (1) die aan de aanbodzijde; (2) voor de vraagzijde; en (3) voor de matching van vraag en aanbod. De extra bedragen die hiervoor begroot zijn, zijn 1,6 miljoen euro (aanbodzijde) respectievelijk 11,4 miljoen euro (vraagzijde).<sup>17</sup> Voor de derde categorie zijn nog geen bedragen bekend. Het zwaartepunt ligt dus bij de bouwstenen die volgens de projectgroep gericht zijn op de vraagzijde van de markt.

#### **De aanbodzijde: routing A/B**

Door de verwachte overstap van fasering naar routing zal volgens CWI haar cliëntenbestand toenemen. Cliënten die nu nog (onterecht?) als fase 2 of 3 te boek staan, zullen straks onder “Route A” vallen. CWI boekt hier 18,6 miljoen euro aan extra kosten in. De veronderstelling is, dat cliënten nu onnodig van de arbeidsmarkt worden gehouden — door actieve bemiddeling en controle door CWI zullen de kansen tot werkherwinning toenemen.<sup>18</sup> In dat geval kan de maatregel leiden tot lagere uitkeringslasten.

Of de invoering van de routing ook daadwerkelijk zal leiden tot lagere uitkeringslasten, hangt af van het antwoord op twee vragen. Ten eerste: om hoeveel extra cliënten gaat het hier? In het Jaarplan CWI 2006 worden percentages van 86% en 60% van de instroom in de WW respectievelijk de WWB genoemd. Helaas wordt daarbij geen melding gemaakt van de omvang die er zonder routing zou zijn — wat is het referentiepunt? En hoe zeker zijn de cijfers? Uit het Jaarplan blijkt dat ze vooralsnog een voorwaardelijk karakter hebben. Het is ook de vraag of de ketenpartners meewerken aan een dergelijke nieuwe manier van werken door het CWI?

Ten tweede: hoe slaagt CWI er in tot betere *profiling* van cliënten te komen? Specifieker geformuleerd: slaagt CWI er in om cliënten die nu onterecht niet in fase 1 zitten, in de toekomst in Route A te positioneren? Het MJP CWI geeft helaas geen antwoord op deze vragen.

<sup>17</sup> Dit komt neer op circa 3,5% van de huidige begroting van CWI aan additionele uitgaven.

<sup>18</sup> Ter toelichting: CWI gaat er vanuit dat plaatsing sneller kan voor cliënten met geringere middelen en tijdsverlies door overdracht aan ketenpartners. Ook kan plaatsing sneller worden afgedwongen wanneer niet alleen UUV en gemeenten, maar ook CWI aan (voormalig) fase 2 en 3 cliënten hulp aanbiedt.

### **Kosten en baten van een hogere preventiequote**

CWI heeft de ambitie minder mensen onnodig in de WW of WWB te laten stromen. Voor WW acht CWI het mogelijk een 1%-punt hogere 'preventiequote' te realiseren, voor de WWB 1,5%-punt. CWI geeft daarbij niet aan wat voor beleid hier aan gekoppeld wordt. Navraag leert dat de additionele uitvoeringskosten circa € 1,4 mln. bedragen (€ 220 per cliënt). CWI gaat daarbij uit van 400 duizend WW-aanvragen en 230 duizend WWB-aanvragen per jaar. De gemiddelde uitkering per jaar bedraagt € 12.000.

CWI berekent de uitkeringsbesparingen van de hogere preventiequotes met een (gemiddelde) uitkeringsduur van één maand voor die cliënten die wel een uitkering aanvragen, maar deze niet ontvangen. Dit resulteert in een besparing van € 4,4 mln. voor de WW en € 3,5 mln. voor de WWB. Worden de ambities van CWI dus bereikt, dan betekent dit dat de maatschappelijke opbrengsten de kosten duidelijk overtreffen.

Wanneer dit een realistische inschatting is, zou een hoger ambitieniveau mbt de preventiequoteverlaging op zijn plaats zijn. Wanneer bijvoorbeeld door nog een additionele budgetverhoging van 1,4 mln. de preventiequote voor WW nog met (bijv.) 0.8%-punt en die voor de WWB met 1,3%-punt zou kunnen verhoogd worden is ook dat rendabel.

Naast invoering van de routing zijn er plannen tot een verkorte uitkeringsintake en vernieuwing van reïntegratieadviezen. Per saldo is voor al deze plannen tezamen structureel 1,6 miljoen euro benodigd. De berekening van dit bedrag is ondoorzichtig. Moeilijk te doorgronden en te verifiëren extensiveringen en intensiveringen ('betere afstemming', "efficiency parallele dienstverlening", "werkmappen") wisselen elkaar af en worden tegen elkaar weggestreept. De onderlinge relatie tussen deze posten is ook niet evident.

### **De vraagzijde: transparantiefunctie**

CWI wil de arbeidsmarkt transparanter maken. In het MJP worden hiertoe drie budgetneutrale voorstellen ingediend, waarbij de eerste twee feitelijk een voortzetting van de bestaande gang van zaken zijn. Twee andere ambities op dit terrein kosten wel geld. Ten eerste streeft CWI een groter markt bereik na van vacatures. Onduidelijk is waar dit streven uit voortvloeit: op voorhand is niet duidelijk waarom CWI een (groter) deel van het vacaturebestand zou willen bestrijken — waarom zou dit niet overgelaten kunnen worden aan private intermediairs? (zie ook de conclusie in Sectie 2.3). En andersom: als werkgevers en uitzendbureaus gebruik willen maken van CWI als tussenschakel, dan staat hun toch weinig in de weg? Ten tweede roept "het inrichten van competentietestcentra (CTC's)" vragen op: gaat het hier om meer CTC's? En zo ja, zijn er al aanwijzingen dat dit vruchten afwerpt? CWI geeft aan dat zij de CTC's intern geëvalueerd heeft — er zijn dus nog geen openbare documenten hierover. De ervaringen van CWI zijn vooralsnog gemengd: de tevredenheid van cliënten is toegenomen, maar dit heeft (nog) niet tot meer plaatsingen geleid.



### **Kosten en baten van meer vacaturevervulling**

CWI heeft als doel in 2006 18.500 extra vacatures vervullen. De extra uitvoeringskosten die hiervan het gevolg zijn bedragen € 6,3 mln. (circa € 340 per extra vervulde vacature). CWI gaat uit van één maand uitkeringsbesparing per geplaatste cliënt. Hiermee komt de baten uit op  $18.500 \times (1/12) \times € 12.000 = € 18,5$  mln. euro. Dit maakt het beleid uitermate rendabel, aldus CWI.

De impliciete veronderstelling bij de CWI berekeningen is dat geen verdringing plaatsvindt van vacatures die nu nog door werkgevers, via private intermediairs en andere kanalen, worden aangeboden. Stel nu eens dat na correctie voor verdringing per saldo ongeveer 1/3e van het initiële effect overblijft. Het idee hierachter is dat private werkgevers harder zullen moeten zoeken om dezelfde match te bewerkstelligen dan zonder het CWI beleid. Daar hebben de werkgevers in principe geen reden toe. Dit is een voorbeeld waardoor verdringing ontstaat.

De uitkeringsbesparing bedraagt dan dus € 6,2 mln. euro, en de kosten en baten komen ongeveer overeen. Als CWI er in slaagt om moeilijker plaatsbaren (met een langere resterende uitkeringsduur) of cliënten met hogere uitkeringen te bereiken, dan zou de balans gunstiger uitvallen. Tegelijk mag dan echter verwacht worden dat de uitvoeringskosten navenant zullen toenemen.

### **De vraagzijde: vacaturevervulling**

Deze bouwsteen heeft in hoge mate een vrijblijvend karakter. “Verbetering van maatwerk en klantsturing” en “borgen van een structurele inzet op werkgeversdienstverlening”. Het MJP CWI stelt dat hierdoor stap voor stap meer vacatures vervuld zullen worden door CWI, dat daardoor uitkeringsbesparingen gegenereerd worden, en dat dit extra middelen rechtvaardigt. De vraag is alleen of deze lijn van redeneren aansluit bij de doelstellingen van CWI: waarom zou CWI haar aandeel moeten verhogen, en waar eindigt deze redenering?

### **De vraagzijde: LTO**

De projectgroep ziet kansen tot een gecoördineerde aanpak van seizoensarbeid. De berekening van potentiële uitkeringsbesparingen hierbij leert dat — ook bij bescheiden inzet van Nederlands arbeidsaanbod — effecten relatief groot kunnen zijn, vergeleken met de kosten van additionele adviseurs en beoordelaars. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit, dat substitutie en verdringing van andere (Nederlandse) werkgelegenheid zeer gering is.

Het is enigszins opmerkelijk dat de projectgroep de aanpak van seizoensarbeid schaarst onder de ‘vraagzijde’. De geringe inzet van Nederlandse krachten lijkt namelijk vooral een arbeidsaanbodprobleem: beloningen zijn te laag of werkomstandigheden te zwaar voor (Nederlandse) werkzoekenden.<sup>19</sup> Vandaar dat enige scepsis nu ook op zijn plaats is: waarom

<sup>19</sup> Zo was het aantal plaatsingen in het project Seizoensarbeid van CWI cliënten gelijk aan 287, tegenover ruim 16 duizend ingediende vacatures. Bijna 13 duizend vacatures werden vervuld middels toegekende Tewerkstellingsvergunningen (zie Jaarverslag CWI 2004).

zou een substantiële inzet van Nederlandse krachten nu wel lukken? De meest geëigende manier om dat te bewerkstelligen lijkt een restrictiever sanctiebeleid. Het MJP presenteert echter geen plannen hiertoe.

### **Matching vraag en aanbod**

Het MJP CWI ziet een viertal nieuwe potentiële aandachtgebieden voor CWI: (1) Het benaderen en opvangen van werkloze jongeren zonder uitkering; (2) Bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen door een cultuuromslag en gebruik van “elders verworven competenties” (?) bij bemiddeling en reïntegratie; (3) Gezamenlijk met ketenpartners en overheid meer scholing voor werklozen bewerkstelligen; en (4) Bemiddeling van werk naar werk bij reorganisaties. Binnen het bestek van deze *second opinion* voert het te ver in te gaan op het nut en de noodzaak van deze nieuwe aandachtsgebieden — daarvoor zijn de voorstellen ook niet concreet genoeg. Wel is het in dit stadium belangrijk te overdenken waar de toegevoegde waarde van CWI ligt. Zo speelt bij twee aandachtsgebieden scholing een centrale rol. CWI wil hier gezamenlijk met de andere ketenpartners een bijdrage aan leveren, maar de vraag is, wie dan uiteindelijk verantwoordelijk is. De opzet van de SUWI plannen bestond er destijds immers uit, dat CWI zich uitsluitend op bemiddeling zou richten. Een dergelijk argument geldt voor de bemiddeling van werk naar werk: waarom zou dit het werkkerrein zijn van CWI, terwijl ook private intermediairs hier een rol kunnen vervullen?

## 4 Hoofdbevindingen

### Algemeen

- De toegevoegde waarde van CWI ligt ons inziens in de volgende taken: wettelijke taken met betrekking tot de uitkeringsverstrekking en een rol in de activering. Met de wettelijke uitkeringstaken bedoelen we de indicatiestelling ('fasering'), controle op uitkeringsrechten ('monitoring') en doorverwijzing naar ketenpartners. Met activering doelen we op het opleggen en begeleiden van zoekverplichtingen en bemiddeling, gekoppeld aan sancties (alhoewel het primaat tot sanctionering ligt bij de uitkeringsverstrekker).
- Empirische studies geven aan dat bemiddeling een relatief effectief en kosten-efficiënt instrument is om sneller een baan te vinden. Dat bemiddeling effectief is, betekent echter nog niet dat er voldoende reden is voor overheidsingrijpen: werknemers en werkgevers zijn in beginsel geneigd voldoende zoekinspanningen te leveren. De toegevoegde waarde van de overheid (lees: CWI) zit veeleer in de activerende werking die van de combinatie van bemiddeling en handhaving uitgaat. Dit geldt vooral voor uitkeringsontvangers die gevoelig zijn voor de armoedeval.
- CWI is een ketenpartner. In het MJP staat nauwelijks uitgewerkt wat dit nu betekent voor de taakafbakening van CWI tegenover UWV en gemeenten. Vooral bij de plannen voor de matching van vraag en aanbod wordt de taakafbakening erg diffuus. Soms lijkt de ketenstructuur de effectiviteit van de nieuwe bouwstenen in de weg te staan. Een mogelijk antwoord hierop vormt het nieuwe ketenprogramma van ketenpartners dat naar verwachting in september zal verschijnen.

### De bouwstenen

- Twee bouwstenen van CWI zouden de activerende werking van CWI kunnen versterken: de overstap van fasering naar routing en een gecoördineerde aanpak van seizoensarbeid. Sommige cliënten van UWV en gemeenten zouden als gevolg van een onjuiste fasering nu nog onterecht van de arbeidsmarkt worden gehouden. Evenzo kunnen groepen cliënten onnodig ontzien worden bij het verrichten van seizoensarbeid. Bij beide bouwstenen geldt echter wel dat nadere concretisering vereist is. Hoe slaagt CWI er bijvoorbeeld in tot een betere *profiling* van cliënten te komen? En waarom zou — in tegenstelling tot het (recente) verleden — een substantiële inzet van Nederlandse krachten bij seizoensarbeid nu wel lukken?
- Een aantal bouwstenen heeft tot doel het markt bereik en de vacaturevervulling van CWI te verhogen. Onduidelijk is waarom dit wenselijk zou zijn. Ongeacht wie als intermediair

fungeert, gaat het er om dat het totaal aantal matches van werkzoekenden en vacatures een gewenst niveau bereikt. De CWI berekeningen voor de effecten van extra vacaturevervulling lijken hier echter aan voorbij te gaan — dat wil zeggen: door te abstraheren van verdringing van andere vacatures worden de baten van beleid overschat.