

Sociaal en Cultureel Planbureau

Evelien Eggink

Rijswijk, november 1995

**Voorstudie naar de produktiviteit
van de arbeidsvoorziening**

INHOUD

1	INLEIDING	5
2	ONDERZOEKSVRAGEN	7
2.1	Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (commissie-Van Dijk)	7
2.2	Productiestructuur en produktiviteit	8
2.3	Evaluatie en beleidssimulaties	11
3	DE ARBEIDSVOORZIENING	13
3.1	Taken van de arbeidsvoorziening	13
3.2	Bestuursstructuur van de arbeidsvoorziening	14
3.3	Financiering van de arbeidsvoorziening	16
3.4	Kerngegevens	16
4	PRODUKTIE, INZET VAN MIDDELEN EN ANDERE GEGEVENS	19
4.1	Niveau van aggregatie	19
4.2	Gegevens	20
4.2.1	Productie	20
4.2.2	Inzet van middelen	22
4.2.3	Overige kenmerken	24
4.3	Noodzakelijke gegevens	25
5	EMPIRISCHE IMPLEMENTATIE	27
5.1	Uitgangspunten voor modelkeuze	27
5.2	Modellen	29
5.2.1	Kostenfuncties	29
5.2.2	Productiefuncties	29
5.2.3	Opbrengstfuncties	30
5.2.4	Distance-functies	30
5.2.5	Non-parametrische benadering (Data Envelopment Analysis)	31
5.3	Conclusie	31
6	CONCURRENTIE	33
6.1	Concurrenten	33
6.2	Indicatoren en gegevens	34
6.3	Implementatie van concurrentie	35
7	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	36
	BIJLAGE A GEGEVENS VOOR EEN STUDIE OP GEDETAILLEERD NIVEAU	38
	NOTEN	39
	LITERATUUR	40
	LIJST VAN AFKORTINGEN	42
	LIJST VAN BEGRIPPEN	43

INLEIDING

De laatste tijd is de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid ter discussie komen te staan. De arbeidsvoorziening is hiermee nauw verbonden en staat eveneens in de belangstelling. De discussie richt zich daarbij op de vraag of de arbeidsvoorziening die in 1991 is verzelfstandigd haar taken voldoende vervult, en, gezien de kosten van het arbeidsvoorzieningsapparaat, of deze taken niet door commerciële instellingen moeten worden overgenomen.

Tot aan de verzelfstandiging in 1991 viel de arbeidsvoorziening direct onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Daarna is de verantwoordelijkheid overgedragen aan een overkoepelend orgaan, het Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening (CBA). De Gewestelijk arbeidsbureaus (GAB) zijn omgevormd en samengevoegd tot Regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening (RBA). De beleidsvorming is gedecentraliseerd en voor het grootste deel overgedragen aan de RBA's. Het doel van de verzelfstandigingsoperatie was het flexibeler, effectiever en meer marktgericht maken van de arbeidsvoorziening (zie De Vries 1994 of de *Uitgangspuntennotitie 1994*). In juli 1994 is door de minister van SZW een evaluatiecommissie ingesteld, de commissie-Van Dijk, die heeft onderzocht of de nieuwe opzet voldoet aan de doelstellingen van de verzelfstandiging. De tijdsdruk waaronder de commissie haar werk moest doen was echter zo groot dat een aantal aspecten van de evaluatie buiten beschouwing moesten worden gelaten. Inmiddels is een wetsvoorstel ingediend voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, waarin de overheid geen zitting meer heeft in het dagelijkse bestuur van de arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het plan opgevat een studie te doen naar de produktiviteit van de arbeidsvoorziening, als onderdeel van het programma *Productie kwartaire sector* (SCP 1994: 29-31)). De studie kan als aanvulling dienen op de evaluatie door de commissie-Van Dijk, en als zodanig een rol spelen in de discussie omtrent de werking van de arbeidsvoorziening in de nieuwe vorm en de sociale zekerheid als geheel. Ook zouden de gevolgen van invoering van het wetsvoorstel voor de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet kunnen worden bestudeerd. Om de haalbaarheid van een dergelijk onderzoek te bestuderen is een vooronderzoek gedaan waarover hier wordt gerapporteerd.

Het primaire doel van de beoogde studie zal zijn: het verwerven van inzicht in de produktiestructuur en de produktiviteit van de arbeidsvoorziening. De produktiestructuur beschrijft de relatie tussen de produktie en de inzet van middelen; produktiviteit staat voor de verhouding tussen het volume van de produktie en het volume van de ingezette middelen. Bij produktie van de arbeidsvoorziening kan gedacht worden aan zaken als bemiddelingen, scholing en het verlenen van vergunningen; de ingezette middelen zijn personeel, materiaal en kapitaal.¹

De nadruk bij de studie zal vooral liggen op de verschillen in produktiviteit tussen produktie-eenheden, zoals de lokale arbeidsbureaus of de regionale bureaus (RBA). Deze verschillen hangen onder meer samen met de omvang (schaal) en samenstelling (synergie) van de geleverde diensten. Verschillen in produktiviteit kunnen ook ontstaan door verschillende produktiemethoden. Zo kunnen producenten ervoor kiezen delen van de werkzaamheden uit te besteden of in eigen beheer uit te voeren, samen te werken met andere producenten of een (kwalitatief en kwantitatief) andere inzet van personeel te hanteren. Verder spelen bij het tot stand komen van de produktie zaken als het bekostigingssysteem, de bestuursstructuur en de invloed van de markt een rol (Blank 1994).

Op basis van de resultaten van onderzoek naar de produktiestructuur is het mogelijk de effecten van allerlei beleidsmaatregelen op de kwaliteit en de efficiëntie van de dienstverlening te simuleren. Hierdoor kan de voorgenomen studie een rol spelen bij het evalueren van het gevoerde beleid en de verzelfstandiging en bij het bepalen van nieuwe beleidslijnen. Ook de gevolgen van de nieuwe wet zouden in de studie kunnen worden bestudeerd.

Naast de arbeidsvoorziening, die de openbare bemiddeling voor haar rekening neemt, spelen ook andere instellingen een rol op de 'bemiddelingsmarkt', zoals commerciële uitzendbureaus, headhunters en bedrijfsverenigingen. Om de werking van de arbeidsvoorziening te evalueren moet er met deze andere actoren, of concurrenten, op de bemiddelingsmarkt rekening gehouden worden. Deze voorstudie richt zich voornamelijk op de arbeidsvoorziening. De mogelijkheid ook de produktiestructuur van de overige actoren te analyseren zal echter ook aan de orde komen.

Het SCP heeft de nodige expertise opgebouwd op het gebied van de produktiviteit van voorzieningen in de kwartaire sector. Zo werden in *Doelmatig dienstverleners* de bejaardenoorden, de politie, de openbare bibliotheken en het algemeen voortgezet onderwijs bestudeerd (Goudriaan et al. 1989). Recent zijn ook andere delen van het onderwijs (Blank et al. 1990; Blank 1993) en de politie, rechtspraak en het gevangeniswezen (Van Tulder 1994) onderzocht. Ook op het gebied van de gezondheidszorg worden door het SCP produktiviteitsstudies verricht. Thans wordt gewerkt aan een studie met betrekking tot de verpleeghuiszorg en een studie naar de produktiestructuur en de markt van ziekenhuizen. Verder worden, in opdracht van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, de effecten van de schaalvergrotingsoperatie in het basisonderwijs op de voet gevolgd (Blank en Niggebrugge 1993; Blank et al. 1994). Over de arbeidsvoorziening wordt summier gerapporteerd in twee studies met kerngegevens van het openbaar bestuur, waarin ook de arbeidsvoorziening wordt behandeld, die in samenwerking met het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven (IOO) zijn gepubliceerd (De Groot et al. 1993 en 1994).

De opzet van deze rapportage is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksvragen en de beoogde resultaten. Daarbij wordt ook ingegaan op de evaluatie door de commissie-Van Dijk, en de toegevoegde waarde van de voorgenomen SCP-studie. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de arbeidsvoorziening zowel vóór als na de verzelfstandiging. Hierbij komen de taken, de bestuursstructuur en de financiering aan bod. Enkele kerngegevens van de arbeidsvoorziening worden weergegeven voor de afgelopen periode (1988-1993), zoals de arbeidsmarktomstandigheden, de kosten van de arbeidsvoorziening, geregistreerde vacatures en vervulde vacatures. Hoofdstuk 4 behandelt de produkten, de inzet van middelen en andere kenmerken die voor het bestuderen van de arbeidsvoorziening van belang kunnen zijn. Hierbij komt ook de beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens aan de orde. In een bijlage wordt een overzicht gegeven van de gegevens die idealiter voor de studie beschikbaar zouden zijn. In hoofdstuk 5 wordt de uitvoering van de analyse behandeld. Daartoe worden een aantal modellen gepresenteerd waarmee de produktiestructuur kan worden beschreven, en worden de voor- en nadelen van de modellen tegen elkaar afgewogen. Hoofdstuk 6 beschrijft de (potentiële) concurrenten van de arbeidsvoorziening. Hierbij zal ook bekeken worden hoe de overige actoren op de bemiddelingsmarkt in de modellen ingebracht zouden kunnen worden. Hoofdstuk 7 geeft de conclusies van de voorstudie.

2 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale doelstelling van de voorgenomen studie is:

Het beschrijven en analyseren van de produktiviteit en de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening en de ontwikkelingen hiervan in de tijd.

In dit hoofdstuk zal deze doelstelling nader toegelicht en uitgewerkt worden.

Zoals gezegd heeft de commissie-Van Dijk, onder grote tijdsdruk, een evaluatie gedaan van de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet in 1991. Om aan te kunnen geven op welke gebieden van de produktiestructuur/produktiviteit van de arbeidsvoorziening nog nader onderzoek gewenst is, worden de bevindingen van de commissie kort weergegeven (§ 2.1). Daarbij wordt aangegeven welke toegevoegde waarde het voorgenomen SCP-onderzoek kan leveren. Ook het onlangs ingediende wetsvoorstel komt daarbij aan de orde. Daarna, in paragraaf 2.2, worden de onderwerpen die gewoonlijk in produktiviteitsstudies aan de orde komen, kort besproken. Tot slot bevat paragraaf 2.3 enkele mogelijke beleidssimulaties, waarmee onder meer de verzelfstandiging geëvalueerd zou kunnen worden.

2.1 Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (commissie-Van Dijk)

De commissie-Van Dijk had als opdracht te onderzoeken (commissie-Van Dijk (1995) (bijlage 9)):

Welke (arbeidsmarkt)resultaten heeft de tripartite Arbeidsvoorzieningsorganisatie sinds 1 januari 1991 geboekt, en in welke mate/op welke wijze zijn die resultaten te verklaren met behulp van (de toegevoegde waarde van) de tripartite, gedecentraliseerde en gedemonopoliseerde bestuurs- en organisatiestructuur?

Het onderzoek is daartoe verdeeld in twee deelonderzoeken, te weten structuur en organisatie (deelonderzoek A; KPMG/BEA 1995) en resultaten en kosten (deelonderzoek B; NEI 1995). De belangrijkste bevindingen van de commissie-Van Dijk worden hieronder kort weergegeven (zie Dercksen en De Koning 1995).

De meest in de publiciteit gekomen bevinding van de commissie-Van Dijk heeft betrekking op het *bestuur* van de organisatie: de leiding door het Centraal bestuur was niet voldoende. De meerwaarde van de tripartite bestuursvorm die ligt in de mogelijke "verknoping met arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid van de sociale partners en de overheid" is volgens de commissie niet gerealiseerd. Het bestuur van de organisatie zowel op landelijk niveau, als ook in mindere mate op regionaal niveau, voldoet niet aan de verwachtingen. Dit wordt veroorzaakt door de verschillende rollen die de overheid in de organisatie speelt: naast bestuurder ook wetgever, financier en toezichthouder. Verder heeft het bestuur ernstig geleden onder interne spanningen, doordat de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers zich in de eerste plaats als belangenbehartigers van hun eigen organisatie opstelden (commissie-Van Dijk 1995: 5-9). Daarnaast wordt geconcludeerd dat het financieel beheer niet op orde is gekomen en de besluitvorming ernstig is vertraagd. De aansturende rol van het CBA ten opzichte van de RBA's kwam niet uit de verf.

De arbeidsvoorziening hanteert als *produktiemaatstaf* het marktaandeel in de vacaturevulling. De evaluatiecommissie concludeert echter dat het aantal plaatsingen (marktaandeel) geen juiste maatstaf is om de werking van de organisatie weer te geven. Het is namelijk niet duidelijk in hoeverre de arbeidsvoorziening heeft bijgedragen aan de plaatsingen, die ook zonder bemiddeling misschien tot stand gekomen konden zijn.

Met betrekking tot de *doelmatigheid* van de arbeidsvoorziening wordt geconcludeerd dat de conjunctuur van groter belang is geweest dan de nieuwe opzet van de organisatie.

Daarnaast is aandacht besteed aan de *rechtvaardigheidsdoelstelling* van de arbeidsvoorziening. Het onderzoek geeft aan dat de definitie van de verschillende doelgroepen niet geheel zinvol is gekozen.

De bijbehorende taakstellingen zijn in veel gevallen ofwel al jaren haalbaar, ofwel bij lange na niet verwezenlijkt. Ten tweede is het aandeel langdurig werklozen van een aantal doelgroepen, bijvoorbeeld vrouwen, niet verschillend van het gemiddelde aandeel over alle werklozen. Daardoor heeft de aandacht voor de gekozen doelgroepen niet direct gevolg voor het plaatsen van langdurig werklozen, wat een van de rechtvaardigheidsdoelstellingen was. Ook de instrumenten die de arbeidsvoorziening hanteert om de rechtvaardigheid te bevorderen komen weinig positief uit de bus. Voor de draaggolfgedachte² kunnen slechts zwakke aanwijzingen worden gevonden. Het toelaten van andere actoren op de bemiddelingsmarkt, de zogenoemde *demonopolisering*, heeft over het algemeen niet geleid tot samenwerking met particuliere initiatiefnemers, maar tot het streven van de arbeidsvoorziening de monopolistische positie te handhaven. Het is de vraag of deze ontwikkeling wel positief moet worden geacht. Ook aan de *samenwerking met overige uitvoeringsinstanties* van de sociale zekerheid moet nog het nodige worden verbeterd. De samenwerkingsverbanden zijn thans nogal verschillend, en werken niet alle even goed. Verder merkt de commissie op dat de omvang van de maatregelen voor *scholing* die de arbeidsvoorziening in eigen beheer uitvoert en de regiefunctie die de organisatie op dit gebied in de wet heeft toebedeeld gekregen, niet met elkaar in overeenstemming zijn.

De voorgenomen SCP-studie zal met name gericht zijn op het terrein dat door deelonderzoek B wordt bestreken. Een aantal onderwerpen is daarbij niet aan bod gekomen, bijvoorbeeld de evaluatie van de scholingstaak en allerlei wettelijke taken van de arbeidsvoorziening. Daarnaast heeft het NEI door de matige kwaliteit van de beschikbare gegevens geen onderzoek kunnen doen naar de verschillen tussen prestaties tussen de verschillende RBA's of naar efficiëntie van de aanwending van middelen voor de verschillende beleidsinstrumenten. Ook is de optimale schaal van de RBA's niet onderzocht. De SCP-studie kan dienen om bovenstaande zaken in te vullen. Het accent zal daarbij liggen op verschillen tussen de producenten: de RBA's. Daarnaast kunnen beleidssimulaties, gebaseerd op de resultaten van de analyse van de produktiestructuur, meer inzicht bieden in mogelijkheden de werking van de arbeidsvoorziening te verbeteren (zie § 2.3). Met behulp van beleidssimulaties kan de werking van de bestuursstructuur van na de tripartisering op kwalitatieve wijze worden bestudeerd.

Inmiddels is naar aanleiding van de bevindingen van de commissie-Van Dijk, een wetsvoorstel ingediend voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Daarin stapt de overheid uit het Centrale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening om de verstrengeling van politieke belangen te verminderen. De plaats van de bestuursleden van de overheid zal worden ingenomen door onafhankelijke leden. In het wetsvoorstel stuurt de overheid door middel van vastgelegde ministeriële bevoegdheden. Via wetgeving budgettering en beoordeling van begroting en beleidsplan bewaakt het kabinet de effectiviteit en doelmatigheid van de Arbeidsvoorziening. Ook de koppeling tussen financieringsafspraken en prestatieafspraken biedt betere sturingsmogelijkheden (TK 1995/1996). Het aantal regio's wordt in de nieuwe structuur nog kleiner, opdat ze krachtiger kunnen optreden.

Ook deze (toekomstige) wijzigingen in de structuur van de Arbeidsvoorziening kunnen in de voorgenomen SCP-studie worden bestudeerd. De beoogde doelmatigheid, en de effectiviteit van de nieuwe structuur kunnen worden geëvalueerd in het analysekader dat in deze voorstudie is geschetst.

2.2 Produktiestructuur en produktiviteit

Aan verschillen in produktiviteit, in de tijd of tussen producenten, liggen diverse factoren ten grondslag. De volgende aspecten van de produktiestructuur worden in deze paragraaf besproken en aan de hand van de situatie voor de arbeidsvoorziening nader toegelicht.

- a. technische efficiëntie
- b. allocatieve efficiëntie
- c. economisch gedrag
- d. stand van de techniek
- e. schaal van de produktie
- f. specialisatie van de produktie

- g. kwaliteit
- h. bestuursstructuur
- i. concurrentiepositie
- j. omgevingskenmerken.

a. Technische efficiëntie

Een producent is technisch efficiënt wanneer hij gegeven de omvang van de ingezette middelen de maximale produktie behaalt. Technische efficiëntie heeft te maken met het produktieproces.

Zo zou de arbeidsvoorziening misschien met dezelfde inzet van personeel, computers, enzovoort, meer mensen kunnen bemiddelen, of scholen, dan in de praktijk het geval is.

b. Allocatieve efficiëntie

Een producent is allocatief efficiënt wanneer het niet mogelijk is kosten van de ingezette middelen te verlagen door de samenstelling van de ingezette middelen te veranderen. De bestedingsvrijheid speelt een rol bij de allocatieve efficiëntie van een producent. De wet- en regelgeving omtrent de inzet van middelen kan de allocatie van middelen zodanig beperken worden dat de producent allocatief inefficiënt wordt. Ook onzekerheid over de prijzen van de ingezette middelen kan een rol spelen.

Verder kan de producent andere doelstellingen nastreven dan het minimaliseren van de kosten, wat vanuit een economisch standpunt inefficiënties met zich mee kan brengen. Dit zogenoemde economische gedrag wordt nader uitgewerkt onder c.

Voor de arbeidsvoorziening kunnen allocatieve inefficiënties ontstaan doordat steeds meer middelen worden besteed aan beheer (personeel) terwijl het verstrekken van subsidies meer mensen aan een baan zou helpen.

c. Economisch gedrag

De basis voor de besluitvorming over produktie en inzet van middelen wordt het economische gedrag van een producent genoemd. Bekende hypothesen over dit economische gedrag zijn kostenminimalisatie of winstmaximalisatie. Voor het analyseren van de produktiviteit is het van belang te onderzoeken welke doelstellingen nagestreefd worden. Hebben deze motieven vanuit economisch standpunt inefficiënties tot gevolg, en zo ja welke?

In tegenstelling tot commerciële instellingen zullen producenten in de kwartaire sector over het algemeen niet in de eerste plaats de kosten trachten te minimaliseren of de winst te maximaliseren. Zo zal de arbeidsvoorziening zich ook richten op het plaatsen van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden wat, bij gelijke waardering van alle bemiddelingen, vanuit een kosten-minimaliserend standpunt, inefficiënt is.

d. Stand van de techniek

De stand van de techniek is vooral van belang bij het analyseren van ontwikkelingen door de tijd heen. Echter ook tussen producenten kunnen verschillen in techniek worden onderscheiden. Hierbij valt voor de arbeidsvoorziening te denken aan bijvoorbeeld de mate waarin de administratie van de arbeidsbureaus is geautomatiseerd.

e. Schaal van de produktie

De omvang, of schaal, van de produktie kan van invloed zijn op de produktiviteit. Men spreekt dan van schaaffecten. Kleine producenten kunnen te maken hebben met een relatief zware overhead, en met weinig mogelijkheden tot specialisatie (zie ook f.) en continuïteit. Zeer grote producenten zouden daarentegen te maken kunnen krijgen met de gevolgen van bureaucrativering en lange communicatielijnen.

Bij de schaal van de arbeidsvoorziening kan gedacht worden aan de omvang van de regio's waarin de organisatie is opgedeeld. Arbeidsbureaus kunnen voor bijvoorbeeld voorzieningen als scholing en sollicitatieclubs samenwerking zoeken met andere arbeidsbureaus (schaalvergroting), of juist de voorzieningen opsplitsen (schaalverkleining), wanneer zij daarmee (kosten-)voordelen kunnen behalen.

f. Specialisatie van de produktie

Specialisatie (het voortbrengen van één produkt) kan kostenvoordelen met zich mee brengen; andersom kan ook juist de combinatie van meerdere produkten gunstig zijn voor de produktiviteit. In zulke gevallen spreken economen over synergie-effecten.

In de situatie van de arbeidsvoorziening, kan de vraag gesteld worden of er kostenvoordelen of -nadelen optreden indien de arbeidsbureaus zich specialiseren in bijvoorbeeld de bemiddeling van een specifieke categorie werkzoekenden, de scholingstaak afstoten, of andere taken juist op zich nemen, bijvoorbeeld bemiddeling naar tijdelijke banen (uitzendkrachten).

g. Kwaliteit

Het is mogelijk dat een produkt kan worden geproduceerd met verschillende kwaliteitsniveaus. Ook door de tijd heen kunnen verschillen in kwaliteit ontstaan. Kwaliteitsverschillen kunnen veroorzaakt worden door verschillen in de inzet van middelen of verschillen in het produktieproces.

Bij de arbeidsvoorziening kan de moeilijkheidsgraad van bemiddelingen als maatstaf voor de kwaliteit worden gehanteerd. Bijvoorbeeld, de bemiddeling van werklozen kan gezien worden als produktie met een hogere kwaliteit dan de bemiddeling van werkenden. Zo kan ook de plaatsing van een werkzoekende in een vaste baan hogere kwaliteit opleveren dan plaatsing in een tijdelijke baan.

h. Bestuursstructuur

De bestuursstructuur binnen een instelling kan de produktiviteit beïnvloeden. Hierbij kan met name worden gedacht aan de betrokkenheid van de beleidsmaker bij de praktijk. Daarnaast kan de verhouding tussen de overkoepelende organisatie en de producenten een rol spelen.

De bestuursstructuur van de arbeidsvoorziening is bij de verzelfstandiging gewijzigd. De invloed van de bestuursstructuur op de produktiviteitsontwikkeling is door de commissie-Van Dijk inhoudelijk onderzocht. In de voorgenomen SCP-studie zal de invloed van de bestuursstructuur ook (empirisch) kunnen worden bestudeerd.

i. Concurrentiepositie

De marktpositie van een organisatie wordt bepaald door de aanwezigheid van concurrerende organisaties. De mate van concurrentie kan van invloed zijn op de mogelijkheden om produktie te leveren, en de prijs en kwaliteit daarvan.

In het geval van de arbeidsvoorziening zijn met name uitzendbureaus en headhunters te zien als concurrenten (zie hoofdstuk 6). De concurrentiepositie kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in het marktaandeel en het markt bereik, die aangeven welk deel van de vacatures door de arbeidsvoorziening wordt geregistreerd en vervuld (hoofdstuk 4).

j. Omgevingskenmerken

Naast de kenmerken van de producenten zelf zal ook de omgeving waarin de producent zich bevindt van invloed zijn op de produktiviteit.

Voor de arbeidsvoorziening gaat het met name om de omstandigheden op de arbeidsmarkt. In gebieden waar ten opzichte van het aantal werklozen veel vacatures zijn zal de bemiddeling van werkzoekenden eenvoudiger zijn dan elders. Daarnaast zal de conjunctuur een belangrijke rol spelen. Zo zal een krimpende arbeidsmarkt het plaatsen van werkzoekenden bemoeilijken. Ook de samenstelling van het werkzoekendenbestand, zoals de verdeling over opleidingsniveaus, kan van invloed zijn op de werking van de arbeidsvoorziening.

2.3 Evaluatie en beleidssimulaties

Door de situatie van vóór en na 1991 naast elkaar te zetten kan een indruk worden verkregen over de effecten van de verzelfstandiging. Met name de veranderingen in de produktiestructuur kunnen zo worden beschreven. Echter, de verkrijgbare kwantitatieve informatie over de periode voor de

verzelfstandiging is nogal summier (zie hoofdstuk 4). Hierdoor zal het construeren van een produktiestructuur voor die periode niet eenvoudig zijn, en daarmee een directe vergelijking tussen de oude en de nieuwe situatie waarschijnlijk niet kunnen worden uitgevoerd.

Echter, met behulp van beleidssimulaties kan de verzelfstandiging toch worden geëvalueerd, door de veranderingen in de organisatie na te bootsten. Daarnaast kan met beleidssimulaties een beeld verkregen worden van de mogelijkheden voor het verbeteren van de efficiëntie van de arbeidsvoorziening. Zowel initiatieven van de arbeidsbureaus zelf als door de overheid opgelegde maatregelen kunnen worden bestudeerd. De invloed van maatregelen op de produktie, de inzet van middelen (hoeveelheden en prijzen), de efficiëntie en de spreiding van vestigingen enzovoort kunnen worden bekeken.

Met behulp van beleidssimulaties kan ook de grote invloed die de bestuursstructuur op de werking van de Arbeidsvoorziening blijkt te hebben (zie § 2.1) nader worden bestudeerd, ondanks het feit dat deze invloed niet direct kan worden gemodelleerd in de produktiestructuur.

Mogelijke voorbeelden van te bestuderen beleidsinstrumenten zijn hieronder aangegeven. Een aantal van deze instrumenten zijn bij de verzelfstandiging toegepast en kunnen door simulatie worden geëvalueerd.

- a. schaalvergroting of -verkleining
- b. specialisatie of produktverbreding
- c. efficiëntiemaatregelen
- d. concurrentiemaatregelen
- e. samenwerkingsverbanden met andere instellingen.

a. Schaalvergroting of -verkleining

Een opvallende verandering die bij de verzelfstandiging van de arbeidsvoorziening heeft plaatsgevonden is de wijziging van de schaal waarop wordt geopereerd. Daarbij zijn de 64 gewestelijke arbeidsbureaus (GAB) omgezet in 28 regionale bureaus (RBA). Naast de regionale schaalvergroting, heeft er een lokale schaalverkleining plaatsgevonden (Financieel jaarverslag 1991, zie CBA (a)). Sommige arbeidsbureaus zijn daarbij opgesplitst in meerdere vestigingen met een volledig takenpakket. Er zal moeten worden nagegaan of hierbij schaalvoordelen of -nadelen zijn opgetreden en bij welke kostencategorieën (personeel, overig beheer of beleid) dit dan voorkomt. De regionale schaalvergroting kan in een beleidssimulatie verder doorgevoerd worden. Ook is het mogelijk juist een regionale schaalverkleining te simuleren, door de 28 regio's weer op te splitsen (zie ook § 2.2). Ook het proces van lokale schaalverandering (splitsen of samenvoegen van vestigingen van arbeidsbureaus) kan met behulp van een simulatie worden geanalyseerd, uitgaande van de huidige situatie.

b. Specialisatie of produktverbreding

Het is mogelijk om de gevolgen te bestuderen van het afstoten van taken, zoals in de praktijk bijvoorbeeld gebeurt met scholing (RBA Groningen), en deze extern onder te brengen. Daarnaast zou ook juist alle scholing die nu door derden uitgevoerd wordt weer in eigen beheer kunnen worden genomen. Ook hiervan kunnen de effecten op de bovengenoemde grootheden, zoals de inzet van middelen worden bekeken.

c. Efficiëntiemaatregelen

Zoals gesteld in paragraaf 2.1 zijn zowel allocatieve als technische efficiëntie van belang voor de produktiviteit. Maatregelen die de produktiestructuur veranderen, hebben dus ook een effect op de produktiviteit. Hierbij valt te denken aan wijzigingen in de bestuursstructuur, in de budgettering (bestedingsvrijheid) of in de in te zetten middelen. Zo is het mogelijk het effect te bekijken van het vastleggen van de verdeling van het totale budget over de verschillende categorieën van middelen. Hierover kunnen de RBA's thans zelf beslissen, zijn het binnen de richtlijnen van het landelijk beleid.

d. Concurrentiemaatregelen

Een van de onderdelen van het nieuwe beleid is het demonopoliseren van de bemiddelingsmarkt, ofwel het toelaten van concurrentie. Het moet worden onderzocht of de verwachte toename van de concurrentie inderdaad heeft plaatsgevonden en wat voor consequenties dat voor de arbeidsvoorziening heeft gehad. Zijn er alleen maar meer mensen door andere instanties geplaatst, of heeft de arbeidsvoorziening haar positie als intermediair kunnen handhaven.

Naast de demonopolisering die met de Arbeidsvoorzieningswet in gang is gezet, kan men bij concurrentiemaatregelen denken aan het meer commercieel gaan werken van de arbeidsvoorziening. Een mogelijkheid om dit te simuleren is de organisatie te betalen per bemiddeling. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat minder aandacht wordt geschonken aan de bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Hiermee kan rekening gehouden worden door de 'marktwaarde' van een bemiddeling (per doelgroep) als prijs te hanteren. Deze marktwaarde zou gevonden kunnen worden uit een onderzoek naar de waarden die de (commerciële) concurrenten van de arbeidsvoorziening aan bemiddelingen van verschillende doelgroepen toekennen.

e. Samenwerkingsverbanden

Een recente inventarisatie geeft aan dat er een groot aantal samenwerkingsverbanden is ontstaan tussen de arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Van een gestructureerde aanpak is echter geen sprake; iedere regio vult de mogelijkheden tot samenwerking op haar eigen manier in (Esser 1995).

De invloed van de verschillende vormen van samenwerking op de resultaten en efficiëntie van de arbeidsvoorziening kan globaal worden bestudeerd. Voor een uitgebreide analyse zal een diepgaand onderzoek naar de uitvoering van de verschillende samenwerkingsvormen waarschijnlijk noodzakelijk zijn.

De mogelijkheden voor de uitvoering van bovenstaande analyses zijn sterk afhankelijk van de beschikbare gegevens en van de resultaten van de analyse van de produktiestructuur. Daarom wordt in deze voorstudie afgezien van een beschrijving van de implementatie van de beleidssimulaties.

3 DE ARBEIDSVOORZIENING

In dit hoofdstuk wordt de arbeidsvoorziening kort beschreven. De taken, de bestuursstructuur en de financiering komen achtereenvolgens aan de orde in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3. Tot slot worden in paragraaf 3.4 enkele kerngegevens van de arbeidsvoorziening vanaf 1988 weergegeven om een indruk te krijgen van de ontwikkelingen over de laatste jaren. Met name de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de bemiddelingsresultaten en de belangrijkste financiële gegevens worden beschreven.

3.1 Taken van de arbeidsvoorziening

Voor de verzelfstandiging

Voor de verzelfstandiging in 1991 had de arbeidsvoorziening (destijds 'arbeidsbemiddeling') haar wettelijke basis in de Arbeidsbemiddelingswet uit 1930. De taak van de 'arbeidsbemiddeling' werd daarin omschreven als de "voortdurende activiteit ten behoeve van werkgevers/werkzoekenden bij het tot stand komen van arbeidsovereenkomsten in de zin van BW artikel 1637a". Arbeidsbemiddeling zonder vergunning van de minister van SZW was verboden, en vergunningen voor het bemiddelen met winstoogmerk werden niet verstrekt. Naast de directe arbeidsbemiddeling werden ook het scholen, herscholen en bijscholen van werkzoekenden als taak van de arbeidsvoorziening gezien. In de tachtiger jaren zijn er vraaggerichte activiteiten, dus op werkgevers gericht, en informerende en adviserende activiteiten aan het takenpakket toegevoegd (zie b.v. PS 1990: 172).

Het ministerie van SZW heeft sinds jaar en dag voor de arbeidsvoorziening een aantal doelgroepen geselecteerd waaraan speciale aandacht moet worden geschonken. Het gaat daarbij om langdurig werklozen, etnische minderheden, jongeren en vrouwen. Ook voor niet-werkende werkzoekenden worden meer inspanningen geleverd dan voor werkende werkzoekenden (COB/SEO 1987).

Na de verzelfstandiging

De werkingssfeer van de arbeidsvoorziening, omschreven in de Arbeidsbemiddelingswet 1930, was vanuit het overheidsstandpunt te weinig "dienstbaar aan een actief arbeidsmarktbeleid". Daarom is bij de verzelfstandiging de taakomschrijving van de arbeidsvoorziening verruimd. Het doel van de verzelfstandigde arbeidsvoorziening is in de Arbeidsvoorzieningswet omschreven als "het bevorderen van een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt". Het beleid is dan ook expliciet tweezijdig gericht, zowel op werkzoekenden als op werkgevers (PS 1990).

In de Arbeidsvoorzieningswet van 1990 zijn de taken die de arbeidsvoorziening in de praktijk dient te vervullen vrij nauwkeurig omschreven. In grote lijn kunnen deze worden ingedeeld in vier groepen, namelijk: arbeidsbemiddeling, informatie en advies, scholing en overige taken. Onder *arbeidsbemiddeling* wordt verstaan: alle dienstverlening ten behoeve van werkzoekenden of werkgevers bij het zoeken naar werkgelegenheid of arbeidskrachten. Hierbij wordt de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst beoogd. Het bekend maken van gegevens met betrekking tot werkzoekenden of werkgelegenheid valt hier niet onder, maar onder *informatie en advies*, evenals zaken als registratie van vacatures en werkzoekenden, en beroepskeuzevoorlichting. Onder *scholing* wordt verstaan: alle maatregelen die met scholing van werkzoekenden te maken hebben. Tot slot omvatten de *overige taken* naast de behandeling van ontslagvergunningen ook de behandeling van vergunningen voor het verlenen van arbeidsbemiddelingsdiensten door derden en vergunningen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Het doelgroepenbeleid wordt in de nieuwe structuur voortgezet. Gezien de huidige stand van zaken op de arbeidsmarkt worden thans ook voor hoger opgeleiden en gedeeltelijk arbeidsongeschikten extra activiteiten ontwikkeld. Inmiddels is gebleken dat de doelgroepen nogal ruim zijn gedefinieerd; ongeveer 85% van de werkzoekenden behoort tot één of meerdere doelgroepen (NEI 1995). Om de aandacht van de arbeidsvoorziening beter te kunnen richten op specifieke delen van de bevolking, is een nauwere afbakening van de doelgroepen nodig. Ook de werkgever wordt na de verzelfstandiging

uitdrukkelijk als cliënt beschouwd, wat zich uit in intensieve contacten tussen de arbeidsbureaus en de werkgevers (Jaarverslag 1993, CBA (b)).

In de nieuwe structuur moeten ook de zogenoemde taakstellingen worden vermeld. Deze taakstellingen zijn streefcijfers voor de vervulling van de verschillende taken van de arbeidsvoorziening. Deze worden door het CBA vastgesteld (zie b.v. CBA 1993) Zo zijn er taakstellingen voor het totaal aantal bemiddelingen en het aantal bemiddelingen dat per doelgroep moet worden gerealiseerd. Ook zijn er taakstellingen voor het aantal geregistreerde en vervulde vacatures.

3.2 Bestuursstructuur van de arbeidsvoorziening

Voor de verzelfstandiging

Tot de verzelfstandiging in 1991 was de arbeidsvoorziening een directe verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. De structuur van de arbeidsvoorziening is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Bestuursstructuur van de arbeidsvoorziening voor de verzelfstandiging

Contains Data for
Postscript Only.

Drie niveaus waren te onderscheiden. Ten eerste, het Directoraat-Generaal voor de arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) dat de verantwoordelijkheid van het beleid droeg. Ten tweede bestonden er 11 districtsbureaus (DBA), één voor elke provincie. Ten derde waren er 65 gewestelijke arbeidsbureaus (GAB) waaronder een aantal lokale arbeidsbureaus ressorteerde. De beleidsvrijheid was vrij groot, "opdat de lokale en provinciale deelmarkten naar hun verscheidenheid konden worden beïnvloed" (SER 1985, 1989). Daarnaast speelden de Centra voor beroepsoriëntatie en beroepsoefening (CBB) en de Centra voor (administratieve) vakopleiding volwassenen (C(A)VV) een rol bij het begeleiden en scholen van

werkzoekenden. Deze werden beheerd door de gemeenten. Coördinatie met (gewestelijke) arbeidsbureaus was er op het gebied van zowel beleid als uitvoering (De Koning en Van Nes 1990). De minister van SZW en de Directeur-Generaal van de arbeidsvoorziening werden geadviseerd door de Centrale commissie van bijstand en advies (CCBA). Hierin hadden vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties zitting. Op gewestelijk niveau werden de directeurs van de GAB's geadviseerd door de Commissies van advies, bestaande uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en een onafhankelijke voorzitter (WRR 1987).

Na de verzelfstandiging

Met de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet is de organisatie verzelfstandigd waarbij de structuur substantieel gewijzigd is. Zie figuur 3.2 voor een schematische weergave.

Figuur 3.2 Bestuursstructuur van de arbeidsvoorziening na de verzelfstandiging

Contains Data for

Postscript Only.

Bron: SER (1985) SCP-bewerking

De verantwoordelijkheid en zeggenschap over het beleid zijn voor een groot deel gedecentraliseerd. Daartoe zijn 28 Regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening (RBA's) ingesteld die in de nieuwe structuur een centrale rol spelen. Het Centrale bureau voor de arbeidsvoorziening (CBA) heeft een coördinerende taak en bepaalt de hoofdlijnen van het beleid. De RBA's geven verdere inhoud aan de beleidslijnen van het CBA en voeren deze uit door middel van de lokale arbeidsbureaus. Het CBA en de RBA's worden beheerd door respectievelijk het centrale bestuur en regionale besturen voor de arbeidsvoorziening.

In het centrale bestuur en de regionale besturen nemen naast de overheid ook de sociale partners en de gemeentelijke overheden plaats. Deze tripartite bestuursvorm moet niet alleen de samenhang met het beleid van de andere partners vergroten maar ook de effectiviteit verhogen. De partijen hebben een gelijkwaardige rol bij de beleidsvorming toebedeeld gekregen.³ Daardoor wordt de verantwoordelijkheid gelijk verdeeld en moet de uitvoering van aangegane verplichtingen worden

gewaarborgd. Door zitting te nemen in deze besturen behoudt de overheid de vereiste sturingsmogelijkheden met het oog op het algemene maatschappelijke belang (PS 1990). In de nieuwe structuur worden de CBB's en de C(A)VV's beheerd door de regionale besturen. De coördinatie en samenwerking op het uitvoerende vlak worden waargenomen door de Regionale bureaus (RBA).

3.3 Financiering van de arbeidsvoorziening

Voor de verzelfstandiging

Voor de verzelfstandiging was de arbeidsvoorziening als Directoraat-Generaal onderdeel van het ministerie van SZW. De kosten van de districts bureaus werden voor driekwart deel door het rijk gedragen, de betrokken gemeenten droegen het overige kwart van de kosten. De gemeentelijke instanties (lokale arbeidsbureaus) werden gefinancierd door de gemeenten, die daarvoor weer een vergoeding van het Rijk konden krijgen (Arbeidsbemiddelingswet 1930).

Na de verzelfstandiging

De financiering van de arbeidsvoorziening is vanaf 1991 geregeld in de Arbeidsvoorzieningswet, onder meer om enige zekerheid te verschaffen over de te besteden middelen. Verschillende bronnen van inkomsten zijn hierbij aangegeven (zie ook CBA (a)). De *Rijksbijdrage* levert het grootste aandeel in de inkomsten van de arbeidsvoorziening. Thans ligt de Rijksbijdrage rond de 1,8 miljard gulden per jaar. In de discussie van begin 1995 speelden bezuinigingen hierop een grote rol. Daarnaast kunnen met toestemming van de minister van SZW *heffingen* worden opgelegd aan zowel werkgevers als werknemers. Tot nu toe is van deze mogelijkheid nog geen gebruik gemaakt. Het CBA kan ook *retributies* instellen, ofwel vergoedingen voor geleverde diensten. De RBA's hebben dezelfde bevoegdheid, zij het met toestemming van het CBA. In 1993 werd een bedrag van ongeveer 25 miljoen gulden aan retributies ontvangen. In het kader van het *Europees sociaal fonds* (ESF) kan de arbeidsvoorziening subsidies aanvragen. In 1993 bedroeg de ESF subsidie bijna 325 miljoen gulden. Een andere mogelijke financieringsbron is het overhevelen van middelen van de sociale partners en gemeentelijke overheden. Dit is tot op heden niet gebeurd. Tot slot kunnen extra financiële middelen worden gevraagd aan het Rijk voor het bekostigen van extra activiteiten. In 1993 bedroegen deze middelen ongeveer 90 miljoen gulden.

Het CBA dient te besluiten welk deel van de jaarlijks te besteden middelen tenminste wordt toegewezen aan de gezamenlijke RBA's, en welk deel door elk RBA kan worden besteed. De verdeelsleutel die het CBA vaststelt hangt af van de taaklast in de verschillende regio's, en wordt met name bepaald door de werkgelegenheid en de werkloosheid in de regio.⁴ Het CBA kan, naast de middelen die zij toewijst aan de RBA's, een bedrag reserveren voor het uitvoeren van een landelijk categoriaal en/of sectoraal beleid.

De RBA's kunnen vrij over de toegewezen budgetten beschikken. Er wordt dus geen bestedingsrichting opgenomen in het besluit van het CBA. Bij de besteding van de inkomsten dient slechts rekening te worden gehouden met de prioriteiten die in het landelijke beleid van het CBA worden gesteld (PS 1990; CBA (b)).

3.4 Kerngegevens

Om de werking van actoren op de bemiddelingsmarkt te beoordelen moet er rekening gehouden worden met de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt. Daarom wordt in tabel 3.1 een overzicht gegeven van de arbeidsmarktsituatie in de periode 1988 tot 1993.

Tabel 3.1 Kerngegevens arbeidsmarkt voor de jaren 1988-1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
beroepsbevolking (x 1.000) ^a	5.867	5.929	6.063	6.189	6.296	6.406
werkzame personen (x 1.000) ^a	5.378	5.477	5.644	5.790	5.885	5.925
geregistreeerde werkloosheid (x 1.000) ^a	453	407	358	334	336	415
openstaande vacatures (x 1.000) ^b	65	93	105	87	58	34

^a Jaargemiddelde.

^b Telling 1988 eind januari, verder telling eind september; exclusief overheid en onderwijs.

Bron: CBS (a) 1994; CBS (b) 1990, 1991, 1992

Tabel 3.1 geeft aan dat de gemiddelde omvang van de beroepsbevolking over de periode 1988 tot 1993 toeneemt met ruim 500.000 (ruim 9%). Het aantal werkzame personen nam in dezelfde periode ook toe met ruim 500.000 ofwel 10%. De geregistreeerde werkloosheid daalt daarentegen tot 1992 met 25% tot ruim 336.000 werklozen. Daarna vertoont 1993 een flinke stijging (80.000 geregistreeerde werklozen extra). Het gemiddeld aantal openstaande vacatures vertoont het tegenovergestelde beeld; eerst een stijging van 65.000 tot 105.000 in 1990 waarna het aantal snel daalt tot 34.000 in 1993. Binnen dit kader kan de arbeidsvoorziening nader beschreven worden. Daartoe zijn enkele gegevens over de periode 1988 tot en met 1993 weergegeven in tabel 3.2 (kosten) en tabel 3.3 (vacatures en bemiddelingen).

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de uitgaven (kosten) van de organisatie. De kosten worden verdeeld naar personeelskosten, overige beheerskosten en beleidskosten. De beleidskosten omvatten daarbij alle kosten die toe te schrijven zijn aan de verschillende beleidsmaatregelen van de arbeidsvoorziening, zoals loonkostensubsidies en scholingsmaatregelen. De kosten zijn weergegeven in indexcijfers, waarbij 1993 als basisjaar is gehanteerd. Ook is rekening gehouden met prijsstijgingen over de jaren heen, door de kosten te defleren met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

Tabel 3.2 Kosten arbeidsvoorziening voor de jaren 1988-1993 (in indexcijfers)^a

	1988	1989	1990	1991	1992	1993		
						index	reëel ^b	aandeel ^c
totale kosten	56	61	69	88	93	100	2.306	100
personeelskosten	45	48	51	67	76	100	671	29
overige beheerskosten	20	20	34	67	78	100	549	24
beleidskosten	81	92	100	111	112	100	1.085	47

^a Indexcijfers (1993 = 100); gedefleerd met prijsindex voor gezinsconsumptie (GEKS-bestand SCP).

^b Kosten in miljoenen gulden.

^c Aandeel in de totale kosten in 1993 (in procenten).

Bron: DG-Arbvo (1988); CBA (a)

Uit tabel 3.2 volgt dat de reële uitgaven van de arbeidsvoorziening in de periode 1988 tot 1993 bijna verdubbeld zijn. De beleidskosten vormen de grootste kostenpost, het aandeel van de beleidskosten is in de periode 1988-1993 echter gedaald van bijna 70% tot ongeveer de helft van de totale uitgaven. De personeelskosten zijn verdubbeld, de overige beheerskosten zelfs vervijfvoudigd. Hierbij moet worden aangetekend dat een deel van de kosten van voor de verzelfstandiging niet in de kosten van de DG-Arbvo is terug te vinden, maar door een van de ministeries wordt gedragen (zie b.v. NEI 1995). Ook andere inconsistenties kunnen in de gegevens aanwezig zijn (De Groot et al. 1993, 1994).

Vervolgens geeft tabel 3.3 een overzicht van de prestaties van de arbeidsvoorziening, uitgedrukt in aantal bemiddelingen.

Tabel 3.3 Vacatures en bemiddelingen arbeidsvoorziening voor de jaren 1988-1993 (x 1.000)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
geregistreerde vacatures	215	239	247	243	254	^b
vervulde vacatures	123	131	128	129	148	167
waarvan:						
niet werkend	82	103	107	102	109	116
langdurig werkloos	^b	35	34	31	34	32
etnische minderheid	^b	8	10	12	16	15
vrouw	^b	12 ^a	44	44	57	54

^a Alleen herintredende vrouwen.

^b Niet weergegeven in de gehanteerde bronnen.

Bron: DG-Arbvo (1988); CBA (b)

Tabel 3.3 geeft aan dat het aantal geregistreerde vacatures is gestegen van 215.000 in 1988 tot 254.000 in 1993. Het jaarverslag van het CBA over 1993 geeft deze informatie niet. Het totale aantal vervulde vacatures is gestegen van ruim 120.000 tot 167.000 in 1993.⁵ De vervullingsquote (de verhouding tussen de geregistreerde en de vervulde vacatures) schommelt rond de 55%. Met name de aandacht voor de etnische minderheden heeft zijn vruchten afgeworpen, het aantal bemiddelingen is verdubbeld tussen 1989 en 1993. Ook voor vrouwen wordt er steeds vaker bemiddeld, zoals te zien aan de stijging van 44.000 naar 57.000 tussen 1989 en 1993. Hierbij moet worden opgemerkt deze gegevens volgens onderzoek van het NEI niet erg betrouwbaar zijn (NEI 1995). Zo kunnen er bijvoorbeeld dubbeltellingen voorkomen door de grote overlap die in de doelgroepen aanwezig is.

4 PRODUCTIE, INZET VAN MIDDELEN EN ANDERE GEGEVENS

Dit hoofdstuk gaat in op de gegevens die nodig zijn bij het bestuderen van de produktiviteit en de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening. Het gaat daarbij om gegevens over de produktie, de inzet van middelen en kenmerken van de arbeidsmarkt en de bemiddelingsmarkt. Hoewel de structuur van de organisatie bij de verzelfstandiging is gewijzigd, zijn de taken, financiële middelen en omgevingskenmerken over het geheel genomen gelijk gebleven. Bij het beschrijven van de indicatoren hoeft daarom geen onderscheid gemaakt te worden tussen de situatie voor en na de verzelfstandiging. In de praktijk blijkt dat gegevens voor de periode vóór de verzelfstandiging nauwelijks beschikbaar zijn. Bij de bespreking van de beschikbaarheid van gegevens wordt daarom, behalve in de conclusies, met deze periode geen rekening gehouden.

Zoals gezegd in hoofdstuk 3 is de hoofddoelstelling van de arbeidsvoorziening het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De werkwijze die de arbeidsvoorziening daartoe volgt is tweezijdig gericht, namelijk gericht op de werkzoekenden en gericht op de werkgevers. De produktie van de arbeidsvoorziening kan dus op twee manieren worden weergegeven. De twee uitgangspunten worden verder aangeduid met de *werknemersbenadering* en de *werkgeversbenadering*. In de werknemersbenadering staat bemiddeling van werkzoekenden centraal. Hierop wordt de arbeidsvoorziening vaak beoordeeld (zie b.v. De Groot et al. 1993, 1994). In de werkgeversbenadering is het vervullen van vacatures van belang. De keuze van de produkten hangt dus af van de gekozen benadering. Voor beide benaderingen worden de produkten dan ook apart besproken. Ook de mogelijkheid van een geïntegreerde aanpak van beide benadering wordt bestudeerd.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.1 gaat in op de keuze van de eenheid van produktie, ofwel het niveau van aggregatie. In paragraaf 4.2 worden de mogelijke indicatoren voor het bestuderen van de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening beschreven, met name indicatoren voor de produktie, voor de inzet van middelen en voor de overige kenmerken die kunnen worden opgenomen. De beschikbaarheid van gegevens over deze indicatoren wordt besproken in samenhang met het niveau van aggregatie. Tot slot geeft paragraaf 4.3 een overzicht van de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van een redelijk gedetailleerde studie.

4.1 Niveau van aggregatie

Om de produktiestructuur en de produktiviteit te kunnen bestuderen moet bekeken worden wat de eenheden van produktie, ofwel de producenten, binnen de organisatie zijn. Er moet dus worden gekozen voor een niveau van aggregatie. Het niveau van aggregatie moet dusdanig gekozen worden dat de verschillende producenten zelfstandig keuzen kunnen maken.

In het geval van de arbeidsvoorziening kan in de situatie voor de verzelfstandiging bij producenten gedacht worden aan de lokale arbeidsbureaus, de gewestelijke arbeidsbureaus (GAB) of de districts bureaus (DBA). Bij de situatie na de verzelfstandiging kan gedacht worden aan de lokale arbeidsbureaus of de Regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening (RBA).

Er wordt, om zowel inhoudelijke als praktische redenen, gekozen voor het gewestelijke/regionale niveau. Zo strekt de werksfeer van een arbeidsbureau zich uit over een gewest of regio, zodat de arbeidsbureaus die onder één GAB of RBA vallen te maken hebben met dezelfde regionale arbeidsmarktomstandigheden. Dus, de omgevingskenmerken zijn gelijk voor de lokale arbeidsbureaus binnen een regio. Natuurlijk kunnen er lokale verschillen optreden maar deze zullen beperkt zijn doordat de grenzen van de regio's zo gekozen zijn dat de arbeidsmarkt binnen elke regio 'homogeen' is (KPMG/BEA 1995). Daarnaast is informatie omtrent kosten en produktie op het niveau van de lokale arbeidsbureaus waarschijnlijk alleen intern beschikbaar, zodat een hoger niveau van aggregatie

dan het lokale niveau moet worden gekozen. Op het gewestelijke/regionale niveau is waarschijnlijk meer gedetailleerde informatie voor het SCP verkrijgbaar.

Een keuze voor dit vrij hoge niveau van aggregatie legt wel statistische beperkingen op aan de mogelijkheden om modellen te formuleren. Zeker voor het regionale niveau van na de verzelfstandiging is het aantal waarnemingen klein (28). Met behulp van gegevens van alle regio's over meerdere jaren (de zogenoemde panel-data situatie) kan toch een redelijk gedetailleerde analyse worden gedaan.

4.2 Gegevens

4.2.1 Productie

Werknemersbenadering

In de werknemersbenadering staat het bemiddelen van werkzoekenden centraal. De taken van de arbeidsvoorziening kunnen daarbij verdeeld worden in vier groepen: bemiddeling, scholing, informatie en advies en wettelijke taken. Deze vier groepen kunnen als verschillende produkten worden gezien.

In eerste instantie wordt er echter voor gekozen om alleen bemiddeling als produkt te beschouwen en de overige activiteiten te interpreteren als intermediaire produkten. Hiervoor zijn verschillende, inhoudelijke en praktische, argumenten. Ten eerste is het aantal waarnemingen laag door het vrij hoge niveau van aggregatie. Daardoor ontstaan statistische beperkingen zodat er slechts een beperkt aantal produkten in een analyse kan worden opgenomen. Omdat vaak bemiddeling gezien wordt als kerntaak van de arbeidsvoorziening ligt dit als produkt het meest voor de hand. Ten tweede heeft een analyse van de produktiestructuur alleen zin voor aspecten die door de producenten te beïnvloeden zijn. Het aantal te behandelen vergunningsaanvragen (zoals ontslagvergunningen) wordt echter van buiten af opgelegd, waardoor het als produkt onbeïnvloedbaar is.⁶ Dit geldt in zekere zin ook voor de registratie van werkzoekenden. Hoewel de arbeidsvoorziening thans extra aandacht aan besteed aan het verwerven en registreren van openstaande vacatures zal zeker op korte termijn de invloed van de arbeidsvoorziening ook hierop klein zijn.⁷ Tot slot is het 'netto' effect van zaken als scholing en advies op de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moeilijk meetbaar. Problemen ontstaan bijvoorbeeld wanneer scholingsactiviteiten wordt verstrekt aan een groep die ook zonder scholing aan de slag zou kunnen, of in een sector waar het arbeidsaanbod al voldoende is. Omdat scholing een substantieel deel van de kosten van de arbeidsvoorziening veroorzaakt, zal hierop later nog worden teruggekomen.

Het is in sommige modellen mogelijk om aan de analyse zogenoemde exogene produkten, toe te voegen, die niet door de producent te beïnvloeden zijn. Hierdoor wordt rekening gehouden met de inzet van middelen die met deze exogene (onbeïnvloedbare) produkten gemoeid is. Deze weg zou voor sommige van de activiteiten naast bemiddeling, zoals scholing, bewandeld kunnen worden (zie ook hoofdstuk 5).

Het produkt bemiddeling kan gedifferentieerd worden door bemiddeling van de verschillende doelgroepen als aparte produkten te beschouwen. De bemiddelingen kunnen ook worden verdeeld naar de sector waarin de werkzoekende een baan vindt.

Een alternatief voor het differentiëren van bemiddelingen is het hanteren van kwaliteitskenmerken, naast het totale aantal bemiddelingen als hoeveelheid productie. Zo kunnen de bemiddelingen van de verschillende doelgroepen gezien worden als kwaliteitsverschillen van het produkt bemiddeling in plaats van als afzonderlijke produkten. Als kwaliteitsindicator kan dan bijvoorbeeld dienen: het aandeel van een doelgroep in de bemiddelingen, het aandeel van de bemiddelingen van een doelgroep in de ingeschrevenen uit die doelgroep, of zelfs het aandeel van de doelgroep in de beroepsbevolking. Hetzelfde kan worden gedaan voor de bemiddelingen binnen de verschillende sectoren. Ook het soort baan dat de werkzoekende vindt kan als kwaliteit worden aangemerkt, met name het verschil tussen vaste banen en tijdelijke of flexibele contracten. Een ander voor de hand liggend kwaliteitskenmerk is

de tijd dat een werkzoekende moet wachten voordat hij een baan vindt (bemiddeld wordt). Echter, dit levert geen eenduidige maatstaf. Een korte zoektijd kan namelijk geïnterpreteerd worden als het gevolg van veel aandacht van de arbeidsvoorziening, en dus een hoge kwaliteit van de geleverde diensten. Een alternatieve gedachte is dat een korte zoektijd inhoudt dat de werkzoekende eenvoudig te plaatsen is, en dus de kwaliteit van de plaatsing juist laag is. Door deze twee strijdige interpretaties is het moeilijk de zoekduur als kwaliteitsmaatstaf te hanteren.

Scholing neemt in de werknemersbenadering een bijzondere positie in. De kosten van scholing vormen namelijk een substantieel deel van de beleidskosten (63% tot 73% van de kosten van de landelijke organisatie in de jaren 1991 tot 1993, zie CBA (b)). Tussen de regio's bestaan ook grote verschillen in het aandeel van de kosten van scholing in de beleidskosten. Het negeren van scholing als produkt zal dan ook een vertekend beeld van de produktiviteit van de regio's opleveren. Afhankelijk van de beschikbare informatie kan scholing als apart produkt worden opgenomen, geheel (inclusief de kosten) uit de analyse weggelaten worden, of in een tweede stap afzonderlijk onderzocht worden. De relatie tussen de efficiëntie van produktie van bemiddelingen kan zo gerelateerd worden aan de inzet van middelen voor, en de produktie van scholing. Eventueel kan scholing geïnterpreteerd worden als een investering in de bemiddelingen voor het volgende jaar. Ook de interpretatie van scholing als exogene produktie kan uitkomst bieden.

Ook moet in dit verband rekening gehouden worden met het zogenoemde verdringingseffect: door de arbeidsvoorziening geschoolde werklozen gaan misschien de banen bezetten die anders aan andere werklozen zouden zijn toebedeeld. Het aantal werkzoekenden dat een baan vindt neemt daardoor dus niet toe, terwijl van een kwaliteitstoename ook niet kan worden gesproken. Het meten van dit effect is niet eenvoudig, en zal bij uitvoering van de voorgenomen studie nader uitgewerkt moeten worden.

Werkgeversbenadering

Bij de werkgeversbenadering staan niet werkzoekenden centraal maar juist vacatures; werkgevers zijn erbij gebaat hun vacatures zo snel mogelijk te vervullen. Merk op dat het produkt bemiddelingen uit de werknemersbenadering samenvalt met het produkt vervulde vacatures.

Ook in deze benadering kunnen de overige drie taken (scholing, informatie en advies en wettelijke taken) als produkten worden beschouwd. Om soortgelijke redenen als bij de werknemersbenadering kan ook hier gekozen worden om het vervullen van vacatures als hoofdprodukt te beschouwen, en de overige mogelijke produkten als intermediair. Dit wordt dan ook voor de werkgeversbenadering aangehouden. Hier zal scholing geen speciale positie meer innemen, maar een intermediair (of exogeen) produkt vormen.

Evenals bij de bemiddelingen in de werknemersbenadering kunnen ook vervulde vacatures gedifferentieerd worden, namelijk naar 'moeilijk vervulbaar' of 'niet-moeilijk vervulbaar'. Een vacature wordt bestempeld als 'moeilijk vervulbaar' wanneer deze langer dan drie maanden open blijft staan. Er worden geen categorieën van vacatures aangewezen als moeilijk vervulbaar, maar wordt dit achteraf per vacature wordt vastgesteld (WRR 1987: 46). Daardoor houdt dit nauw verband met het 'kwaliteitsaspect' vacatureduur, die analoog aan de werknemersbenadering zou kunnen worden gehanteerd. Echter, door dezelfde tweezijdige interpretatiemogelijkheid als de werknemersbenadering zal ook hier deze maatstaf niet kunnen worden gehanteerd, en is de indeling in moeilijk/niet-moeilijk vervulbare vacatures niet zinvol.

In de rapportages *Hoe werven bedrijven* (o.a. Pilgram 1994) wordt geen informatie verstrekt over de beoordeling van bedrijven over de vraag of een vacature moeilijk of niet-moeilijk vervulbaar is. Wel wordt de tevredenheid van de werkgevers over de afhandeling van de bemiddeling door de arbeidsvoorziening gerapporteerd. Hier zou een kwaliteitsmaat voor het bemiddelingsproces uit afgeleid kunnen worden. Een andere mogelijkheid is de vacatures in te delen naar de sector waarin de vacature openstaat, of de 'kwaliteit', zoals de opleiding en ervaring, van de kandidaten die door de arbeidsvoorziening worden voorgedragen. Hiertoe kan bijvoorbeeld gedifferentieerd worden naar opleiding en leeftijd.

Werknemersbenadering en werkgeversbenadering geïntegreerd:

Wanneer het produkt vervulde vacatures van de werkgeversbenadering niet onderverdeeld wordt naar sector of moeilijkheidsgraad, komt dit overeen met het totale aantal bemiddelingen. In dat geval kan de werkgeversbenadering worden geïntegreerd met de werknemersbenadering. Het totale aantal bemiddelingen zal dan het hoofdprodukt zijn, dat met behulp van de kwaliteitsmaatstaven uit de werknemersbenadering kan worden gedifferentieerd naar de verschillende doelgroepen. Ook de kwaliteit van de kandidaten zou meegenomen kunnen worden in zo'n gecombineerde analyse.

Overzicht indicatoren en beschikbare gegevens produktie

Werknemersbenadering:

- aantal bemiddelingen, eventueel uitgesplitst naar doelgroep of sector.

Regionale gegevens zijn te vinden in jaarverslagen CBA en RBA's en (intern) in de kwartaalrapportages.⁸ Bemiddelingen per sector zijn vaak niet vermeld in jaarverslagen.

Werkgeversbenadering

- aantal vervulde vacatures, eventueel uitgesplitst naar 'moeilijk/niet moeilijk vervulbaar', sector, of beroep;
- kwaliteit (opleiding en ervaring) van de kandidaten.

Regionale gegevens zijn te vinden in jaarverslagen CBA en RBA's en (intern) in de kwartaalrapportages. Bemiddelingen per sector, en moeilijk vervulbare vacatures zijn vaak niet vermeld in jaarverslagen. Bemiddelingen zijn niet beschikbaar in de jaarverslagen op het gedetailleerde niveau van beroepen. De informatie over de kwaliteit van de kandidaten in de rapportages *Hoe werven bedrijven* is misschien voldoende.

Geïntegreerde werknemers- en werkgeversbenadering:

- totaal aantal bemiddelingen;
- aandeel doelgroep in bemiddelden, of aandeel bemiddelden doelgroep in ingeschrevenen doelgroep, of aandeel doelgroep in beroepsbevolking;
- kwaliteit (opleiding en ervaring) van de kandidaten.

Regionale gegevens over het aantal bemiddelingen, en het aandeel daarin van de doelgroepen zijn te vinden in jaarverslagen CBA en RBA's en (intern) in de kwartaalrapportages. Over ingeschreven werkzoekenden, en de aandelen van de doelgroepen daarin is in de jaarverslagen geen informatie opgenomen. Waarschijnlijk zijn dat soort gegevens bij het CBS wel beschikbaar. De kwaliteit van de kandidaten zou kunnen volgen uit de rapportages *Hoe werven bedrijven*.

Overig bij alle benaderingen:

- aantal toepassing van scholingsmaatregelen en overige maatregelen;
- aantal behandelde (ontslag)vergunningen.

Regionale gegevens over toepassing van de verschillende maatregelen zijn te vinden in jaarverslagen RBA's en (intern) in de kwartaalrapportages. Aantallen behandelde vergunningen zijn niet opgenomen in de kwartaalrapportages, en niet structureel in de jaarverslagen van de RBA's.

4.2.2 Inzet van middelen

In de meeste produktiviteitsstudies worden de ingezette middelen onderverdeeld in personeel, kapitaal en materiaal. Ook hier zijn deze drie categorieën aan te geven. De inzet van *personeel* omvat, in de situatie voor de verzelfstandiging, zowel het personeel van het Directoraat-Generaal, als van de districts bureaus, de GAB's en de lokale arbeidsbureaus. Na de verzelfstandiging gaat het om personeel van het CBA, de RBA's en de lokale arbeidsbureaus. Onder *kapitaal* vallen zoals gebruikelijk de gebouwen, terreinen en apparatuur die de arbeidsvoorziening in gebruik heeft. Gewoonlijk verstaat men onder *materiaal* de bedrijfsmiddelen van de producent.

In het geval van de arbeidsvoorziening vormt de inzet verbonden aan de beleidsinstrumenten, variërend van loonkostensubsidies tot scholingsmaatregelen, een substantieel deel van de totale kosten. Deze kosten zijn niet direct aan (één van) de drie categorieën toe te rekenen. Bij rapportages met betrekking tot de arbeidsvoorziening, zoals jaarverslagen en evaluatierapporten, wordt dan ook niet gesproken over kosten van personeel, kapitaal en materiaal, maar van beheerskosten en beleidskosten. De beheerskosten bestaan daarbij uit *personeelskosten* en overige beheerskosten. De *overige beheerskosten* omvatten de kosten van kapitaal en materiaal voor zover deze niet direct aan instrumenten voor bijvoorbeeld scholing of bemiddeling kunnen worden toegewezen. De *beleidskosten* worden gevormd door alle kosten die met de beleidsinstrumenten te maken hebben, met name de verstrekte subsidies.

In de voorgenomen studie zal de indeling van middelen in personeel, overig beheer en beleid worden aangehouden.⁹ Inhoudelijk gezien, is de indeling van de kosten in beheer en beleid zinnvoller dan de indeling in kapitaal en materiaal. Zo zijn de materiële kosten en de kapitaalkosten, relatief gering in vergelijking met de kosten van de beleidsmaatregelen (CBA (b)). Het is daarnaast niet eenvoudig de kosten zoals deze in de rapportages over de arbeidsvoorziening opgegeven zijn om te rekenen naar de categorieën kapitaalkosten en materiële kosten. Tot slot sluiten uitspraken gebaseerd op de door de arbeidsvoorziening gebruikte indeling beter aan bij het gevoerde beleid.

Naast de afzonderlijke RBA's maakt ook het CBA de nodige kosten. In 1993 werden ongeveer 9% van de personeelskosten van de arbeidsvoorziening gemaakt door het CBA, van de overige beheerskosten en de beleidskosten nam het CBA zelfs ruim 30% voor haar rekening. Deze kosten kunnen dus niet worden verwaarloosd in een analyse van de produktiviteit van de arbeidsvoorziening. Zeker niet wanneer een vergelijking wordt gemaakt met andere actoren op de bemiddelingsmarkt die zoals uitzendbureaus.

De vraag is nu hoe de kosten/ingezette middelen van het CBA aan de verschillende regio's moet worden toegerekend. De eenvoudigste mogelijkheid is het evenredig verdelen van de middelen over de regio's. Dit belast de 'kleine' regio's echter onevenredig zwaar. Een beter alternatief is het verdelen van de middelen naar rato van het budget dat het CBA toedeelt aan de verschillende RBA's. Deze sleutel is gebaseerd op het aandeel in de werkloosheid en het aandeel in de werkgelegenheid per regio (zie § 3.3).

De inzet van middelen wordt gemeten door een volume en een prijs. Vaak is niet de prijs zelf bekend, maar alleen de kosten, waaruit de prijs berekend kan worden.

De indicatoren (of eenheden) voor het volume van de drie middelen (personeel, overig beheer en beleid) liggen niet altijd voor de hand. De inzet van personeel kan worden gemeten in full-time equivalents (fte's). Een mogelijke indicator voor de inzet van 'overig beheer' is het aantal vestigingen of het oppervlakte van de vestigingen. Bij de inzet van 'beleid' kan men denken aan het aantal keer dat de beleidsinstrumenten zijn toegepast, eventueel verdeeld naar scholings-, bemiddelings- en overige instrumenten.

Overzicht indicatoren en beschikbare gegevens: inzet van middelen

Personeel:

- personeelskosten
- personeelssterkte.

Regionale gegevens zijn beschikbaar in jaarverslagen CBA en RBA's. De gegevens over het CBA zijn in de jaarverslagen van het CBA opgenomen.

Overig beheer:

- overige beheerskosten
- aantal vestigingen of oppervlakte vestigingen.

Regionale gegevens over kosten zijn beschikbaar in jaarverslagen CBA en RBA's, aantal vestigingen is eenvoudig te achterhalen, het oppervlakte is over het algemeen niet weergegeven. De gegevens over het CBA zijn in de jaarverslagen van het CBA opgenomen.

Beleid:

- beleidskosten, eventueel gesplitst in kosten van scholing, bemiddeling en andere kosten;
- aantal toepassingen instrumenten eventueel gesplitst in scholings-, bemiddelings- en andere instrumenten.

Regionale gegevens over aantal toepassingen zijn te vinden in de kwartaalrapportages van de RBA's. Regionale gegevens over kosten zijn beschikbaar in jaarverslagen RBA's. De gegevens over het CBA zijn in de jaarverslagen van het CBA opgenomen.

4.2.3 Overige kenmerken

Arbeidsmarktomstandigheden

Een van de belangrijkste omgevingskenmerken voor de arbeidsvoorziening is de situatie op de arbeidsmarkt. Met name de omvang van de werkgelegenheid en de werkloosheid beïnvloeden de mogelijkheden voor de arbeidsvoorziening om werkzoekenden te bemiddelen of vacatures te vervullen. De verdeling van het budget over de regio's door het CBA is daarom afhankelijk van de verschillen in werkgelegenheid en werkloosheid. Met de samenhang tussen deze twee kenmerken van de regionale arbeidsmarkt en het regionale budget moet in statistische analyses rekening gehouden worden.

De evaluatie van het NEI (NEI 1995) wijst op een belangrijke rol van de conjunctuur voor de werking van de arbeidsvoorziening. Bij een krimpende economie zullen er eerder werknemers worden ontslagen dan aangenomen. Bij een ruimende markt is juist het omgekeerde het geval en zal het relatief eenvoudig zijn om werkzoekenden aan een baan te helpen. Ook vanuit het werkgeversstandpunt heeft de conjunctuur zijn invloed, met name bij het aantal openstaande vacatures en de tijd dat deze open staan. De empirische invulling van een conjunctuurindicator staat nog ter discussie. Gedacht wordt aan verhouding van de omvang van de werkgelegenheid en de omvang van de beroepsbevolking, of aan het percentage werklozen in de regio. Ook verhouding van het aantal vacatures tot de werkgelegenheid kan misschien als conjunctuurindicator dienen.

Daarnaast kan het voor de arbeidsvoorziening van belang zijn in welke sector de werkgelegenheid geconcentreerd is. Er kan bijvoorbeeld worden aangegeven, in hoeverre de regio industrieel of agrarisch georiënteerd is, en of er veel handels- of dienstverlenende bedrijven gevestigd zijn. Van iedere sector kan het aandeel in de regionale werkgelegenheid worden gehanteerd als achtergrondkenmerk van de regionale arbeidsmarkt. De Standaard bedrijfsindeling (SBI) van het CBS kan hierbij worden aangehouden. Bij het opnemen van bedrijvigheid per sector als achtergrondkenmerk, moet zorgvuldig worden omgegaan met een eventuele indeling van vervulde vacatures, of bemiddelde werkzoekenden, per sector als produktindicatoren.

Ook de verdeling van werkzoekenden en vacatures over opleidings- en functieniveaus kan gezien worden als een kenmerk van de arbeidsmarkt.

Concurrentiepositie

De mate van concurrentie die de arbeidsvoorziening ondervindt kan van invloed zijn op haar produktiviteit. De arbeidsvoorziening zelf hanteert voor de mate van concurrentie de indicatoren markt bereik, marktaandeel en vervullingsquote. Het markt bereik is gedefinieerd als het aandeel van de aangemelde vacatures in het totale vacaturebestand (DG-Arbvo 1988). De vervullingsquote is mate waarin de aangemelde vacatures door de arbeidsvoorziening worden vervuld. Het marktaandeel weerspiegelt het aandeel van de door de arbeidsvoorziening vervulde vacatures in het totale vacaturebestand. Deze drie begrippen zullen ook hier worden gebruikt.

Een alternatieve maatstaf voor regionale verschillen in de mate van concurrentie (door uitzendbureaus) is het hanteren van bijvoorbeeld het aantal uitzenduren dat in een regio is gerealiseerd. Het idee is dan, dat veel uitzenduren inhoudt dat er veel concurrentie plaatsvindt.

Daarnaast kan ook de produktiestructuur van de concurrenten zelf bestudeerd worden en meegenomen in de analyse van de arbeidsvoorziening. Dit wordt besproken in hoofdstuk 6.

Overzicht van indicatoren en beschikbare gegevens: overige kenmerken

Arbeidsmarktsituatie:

- beroepsbevolking, werkloosheid, werkgelegenheid, aantal (openstaande/geregistreerde) vacatures;
- conjunctuurindicator (werkgelegenheid en beroepsbevolking);
- werkgelegenheid per SBI-sector.

Regionale gegevens over zijn beschikbaar in jaarverslagen RBA's en bij het CBS. Gegevens over de beroepsbevolking en de werkgelegenheid verdeeld naar SBI-sector zijn verkrijgbaar bij het CBS.

Concurrentiepositie:

- markt bereik, vacaturevulling en marktaandeel, of
- aantal uitzenduren.

Het markt bereik, de vacaturevulling en het marktaandeel zijn af te leiden uit de gegevens in de kwartaalrapportages. Het aantal uitzenduren is in ieder geval landelijk bekend bij het CBS.

4.3 Noodzakelijke gegevens

In de voorgaande paragraaf worden de indicatoren besproken die een redelijk gedetailleerde analyse van de produktiestructuur en produktiviteit van de arbeidsvoorziening mogelijk maken.

Gezien de beperkte gegevens die voor de periode vóór de verzelfstandiging voorhanden zijn, moet worden afgezien van een uitgebreide analyse van deze periode.

Hieronder wordt aangegeven welke gegevens in iedere geval op regionaal niveau voor de periode na de verzelfstandiging beschikbaar moeten zijn om een (eenvoudige) analyse uit te kunnen voeren.

Wanneer een deel van de volgende gegevens niet beschikbaar is op regionaal niveau zal moeten worden afgezien van de studie naar de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening.

Productie:

- totaal aantal bemiddelingen (of vervulde vacatures)
(het liefst uitgesplitst naar de doelgroepen).

Inzet van middelen:

- kosten van personeel, personeelssterkte;
- kosten van overig beheer, aantal vestigingen;
- kosten van beleid, aantal toepassingen van maatregelen;
(liefst uitgesplitst naar scholing en overig).

Overige kenmerken:

- werkgelegenheid, werkloosheid, beroepsbevolking;
- markt bereik, marktaandeel en vacaturevulling, of andere concurrentie-indicator;
- conjunctuurindicator.

Merk op dat in plaats van de hoeveelheid van de ingezette middelen ook de prijs van een eenheid van de verschillende middelen voldoende is om een analyse te kunnen doen.

Intern (bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie) zullen bovenstaande gegevens wel beschikbaar zijn. Uit het voorgaande blijkt echter dat niet al deze gegevens op regionaal niveau in openbare stukken (jaarverslagen) gepubliceerd zijn. De rapportages *Hoe werven bedrijven* (o.a. Pilgram 1994) en *Hoe zoeken werkzoekenden* (o.a. Schouten en Van der Zwan 1994) kunnen de informatie deels aanvullen. Het is niet zeker of het SCP over de interne gegevens kan beschikken. Daarnaast moet opgemerkt worden, dat in deelonderzoek B van de Evaluatie arbeidsvoorzieningswet (NEI 1995) wordt aangegeven dat de plaatsingscijfers die door de arbeidsvoorziening worden opgegeven, niet erg betrouwbaar zijn. Wanneer dit nader bestudeerd wordt, bijvoorbeeld door navraag te doen bij de

RBA's is de (on)betrouwbaarheid van de gegevens aan te geven, en misschien grotendeels op te lossen.

Een andere mogelijkheid is het zelf verzamelen van gegevens. Dit houdt in dat het verleden niet kan worden bestudeerd, dus een evaluatie van de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1991 is dan niet mogelijk. Wel kunnen ontwikkelingen die in de komende jaren plaatsvinden worden bestudeerd, zoals de eventuele invoering van het wetsvoorstel voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Voorwaarde hiervoor is dat op meerdere tijdstippen voldoende gegevens kunnen worden verzameld. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de gegevens die in paragraaf 4.2 worden geïntroduceerd. Daarbij wordt weer aangeduid welke gegevens noodzakelijk zijn, en welke de studie op meer gedetailleerd niveau zou kunnen hanteren.

5 EMPIRISCHE IMPLEMENTATIE

De produktiestructuur van producenten binnen een voorziening kan worden geanalyseerd met behulp van econometrische technieken. De produktiestructuur wordt weergegeven door een wiskundig model, welke bestaat uit relaties tussen de inzet van middelen en de produktie. De parameters van een dergelijk model kunnen vervolgens geschat worden met gegevens van de producenten (de RBA's). Verscheidene (wiskundige) functionele vormen kunnen worden gehanteerd om de produktiestructuur te beschrijven. Vaak wordt gebruik gemaakt van kostenfuncties, produktiefuncties, opbrengstfuncties of distance-functies. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld

Fried et al. (1993). Aan de hand van een van deze formuleringen kan dan de efficiëntie per producent worden berekend. Ook zogenoemde niet-parametrische methoden kunnen worden gehanteerd om de efficiëntie van producenten te bestuderen. De bekendste van deze methoden is de Data envelopment analysis (DEA). De efficiënties uit zowel de parametrische als de niet-parametrische modellen kunnen in een tweede stap nader geanalyseerd worden met behulp van een regressie-analyse.

Overigens is het ook mogelijk om alleen de toegevoegde waarde van een producent te analyseren. Hiertoe moet eerst de invloed van de achtergrondkenmerken op de produktie worden geëlimineerd, bijvoorbeeld met een regressie-analyse. De resterende produktieverschillen tussen de producenten kunnen dan worden toegeschreven aan verschillen in de produktiestructuur en met een van bovengenoemde modellen worden gerelateerd aan de inzet van middelen.

In dit hoofdstuk wordt de keuze voor een model voor de produktiestructuur en produktiviteit beschreven. Daartoe wordt een aantal modellen geïntroduceerd, en de voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen. Paragraaf 5.1 gaat in op een aantal uitgangspunten voor modellering van de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening. Een aantal daarvan is in het vorige hoofdstuk ook al aan de orde geweest. Paragraaf 5.2 bespreekt de verschillende modellen. Tot slot vat paragraaf 5.3 de uiteindelijke keuze samen van het model voor de analyse van de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening, en de bijbehorende uitgangspunten.

5.1 Uitgangspunten voor modelkeuze

Niveau van aggregatie

Al eerder is gesproken over het niveau van aggregatie. Daarbij werd aangegeven dat de producenten afzonderlijk beslissingen moeten kunnen nemen, en werd de indeling in gewesten (vóór 1991) en in regio's (vanaf 1991) voorgesteld. Dit houdt echter in dat het aantal waarnemingen per jaar beperkt blijft: voor 1991 waren er 64 gewesten; thans zijn er slechts 28 regio's. Hieruit volgt dat de detaillering van het gekozen model ook beperkt moet zijn, op statistische gronden.¹⁰

Input-benadering en output-benadering

Er moet een keuze gemaakt worden tussen het beschouwen van de hoeveelheid ingezette middelen als vaststaand gegeven waarbij de produktie, ofwel output, door de producent gekozen kan worden (de output-benadering), of het beschouwen van de produktie, gemeten in volume en specialisatie, als gegeven waarbij de inzet van middelen, ofwel input gekozen kan worden door de producent (de input-benadering). Deze keuze hangt af van de doelstelling en de financiering van de producent. Voor de arbeidsvoorziening ligt het budget vast, alleen de verdeling van het budget over de verschillende categorieën (personeel, beheer en beleid) kan nog worden gekozen. Daarentegen kan de produktie juist worden beïnvloed door de producenten. Het ligt dus voor de hand een output-benadering te kiezen.

Economisch gedrag

Het economische gedrag van de producenten is van groot belang bij de keuze voor een model van de produktiestructuur. Voor voorzieningen in de kwartaire sector ligt het niet voor de hand dat kostenminimalisatie als uitgangspunt genomen wordt. Ook kan de opbrengst vaak niet gemeten worden omdat de prijzen van de verschillende produkten onbekend zijn, zodat ook de hypothesen winst- of opbrengstmaximalisatie vaak niet kunnen worden verondersteld. Dit geldt ook voor de arbeidsvoorziening. Voor de arbeidsvoorziening ligt geen van de bekende gedragshypothesen direct voor de hand. Daarom zal in de analyse bij voorkeur op voorhand geen economisch gedrag worden opgelegd.

Werknemersbenadering en werkgeversbenadering

De twee perspectieven van waaruit de produktie van de arbeidsvoorziening kan worden bekeken kunnen worden verwerkt in de verschillende modellen. In de werknemersbenadering gaat het om bemiddeling in een baan, in de werkgeversbenadering gaat het om vervulling van een vacature (zie hoofdstuk 4). De geïntegreerde aanpak differentieert bemiddelingen alleen naar kenmerken van werknemers, en neemt het totale aantal vervulde vacatures mee als produkt.

Overigens kunnen ook de overige (intermediaire) produkten, zoals scholing en advies, in de analyse worden opgenomen. In het geval dat in de analyse rechtstreeks meerdere produkten zijn opgenomen, levert dit geen problemen op. In de één-produkt-situatie moeten deze produkten (bemiddelingen en overige) door middel van gewichten tot een enkel produkt worden samengevoegd.

Ook in de geïntegreerde werknemers- en werkgeversbenadering moeten het hoofdprodukt bemiddelingen en de overige produkten (bemiddeling van doelgroepen) gewogen tot één produkt worden samengevoegd.

Weging

In sommige analyses, bijvoorbeeld bij kostenfunctie of distance-functie-analyses kunnen gewichten van de produkten uit de analyse afgeleid worden. Zo leveren de geschatte coëfficiënten van de produkten in een kostenfunctie de verschillen in de produktiekosten per eenheid produkt. In andere gevallen moeten de wegingsfactoren voor het samenvoegen van verschillende produkten tot een enkelvoudig produkt vooraf bepaald worden, bijvoorbeeld bij produktiefunctie analyses.

De keuze van vooraf bepaalde wegingsfactoren is afhankelijk van het doel van de studie. Wanneer efficiëntie van producenten voorop staat, moeten de wegingsfactoren de invloed van het produceren van de verschillende produkten op de efficiëntie weerspiegelen. Wanneer echter de effectiviteit van producenten bestudeerd wordt, moet het belang van de verschillende produkten voor de doelstelling van de producent worden teruggevonden in de wegingsfactoren.

Bij bestudering van efficiëntie kan worden gedacht aan de verhouding van de kosten per eenheid produkt of de tijdsbesteding per produkt. Wanneer effectiviteit van de produktie voorop staat moet gedacht worden aan de 'toegevoegde waarde' van de verschillende produkten.

De implementatie van de gewichten moet nog nader uitgewerkt worden. Het is mogelijk verschillende 'scenario's' voor de wegingsfactoren naast elkaar te zetten. Het totale aantal bemiddelingen (of vervulde vacatures) kan gezien worden als een speciaal geval van de gewogen produktie, waarbij alle produkten gewicht 1 krijgen. Met behulp van een econometrische analyse kunnen de werkelijk door de producent gebruikte wegingsfactoren misschien achterhaald worden.

Exogene produkten

Een mogelijkheid om meerdere produkten direct in een analyse op te nemen, is het hanteren van exogene produkten. Wanneer een de omvang van de produktie van een produkt kan worden beschouwd als 'van buitenaf opgelegd', en dus niet beïnvloedbaar is door de producent, kan dit als een exogeen produkt worden opgenomen. Zo'n exogeen produkt kan in de analyse op dezelfde manier worden behandeld de achtergrondkenmerken van de producent.

Zo kunnen bijvoorbeeld scholing en informatie en advies direct in een analyse worden opgenomen. Het effect op de bemiddelingen of de vervulling van vacatures worden geschat alsof het gaat om achtergrondkenmerken zoals de werkloosheid in de regio. Zie Van Tulder (1994) voor een toepassing van exogene produkten in een studie van politie en justitie.

Concurrentiepositie

Zoals eerder gezegd kan de concurrentiepositie van de arbeidsvoorziening op verschillende manieren worden geïmplementeerd. De eerste mogelijkheid is het opnemen van een maat van concurrentie. Door een concurrentie-index per regio op te nemen als verklarende variabele wordt het effect van de concurrentie in de regio weerspiegeld, zoals de zogenoemde Herfindahlindex.¹¹ De tweede mogelijkheid is het expliciet modelleren van de werking van de concurrenten. Dit wordt besproken in hoofdstuk 6.

5.2 Modellen

In deze paragraaf worden een aantal modellen voor de produktiestructuur en de produktiviteit worden geïntroduceerd. Aan de hand van de voor- en nadelen van deze modellen zal duidelijk worden gemaakt welke modellen in aanmerking komen voor de analyse van de arbeidsvoorziening.

5.2.1 Kostenfuncties

Met behulp van een *kostenfunctie* kunnen de kosten van een producent gerelateerd worden aan het volume van de produktie, de prijzen van de inzet van middelen en omgevingskenmerken. Het kan daarbij gaan om de totale kosten of de kosten van één van de ingezette middelen, zoals de personeelskosten. In een kostenfunctie kunnen meerdere produkten worden opgenomen, zonder vooraf wegingsfactoren te introduceren. Een bijzondere vorm is de hedonische kostenfunctie. Daarin worden produkten gedifferentieerd door gebruik te maken van een hoeveelheidsvariabele en een kwaliteitsvariabele.

Met een kostenfunctie kunnen uitspraken gedaan worden over technische en allocatieve efficiëntie, en zaken als schaal- en synergie-effecten. Zie voor kostenfunctie-analyses bijvoorbeeld Goudriaan et al. (1989), Blank (1993) (onderwijs), en Cavin en Stafford (1995) (arbeidsbemiddeling in de Verenigde Staten).

Bij het schatten van een kostenfunctie wordt verondersteld dat de producenten als doel (economisch gedrag) hebben hun kosten te minimaliseren. Ook voor niet kostenminimaliserende producenten kunnen 'kostenfuncties' geschat worden, onder de voorwaarde dat het gedrag dat zij dan wel vertonen bekend is. In het geval van de arbeidsvoorziening is de specifieke gedragshypothese niet duidelijk. Daarom ligt het gebruik van een kostenfunctie niet voor de hand.¹²

Echter, in het geval van de arbeidsvoorziening is het niet eenvoudig een goede eenheid aan te geven voor het meten van het volume van de ingezette middelen, met name beheer. Omdat een kostenfunctie, in tegenstelling tot de meeste andere modellen, werkt met prijzen, in plaats van volumes van de ingezette middelen, kan de kostenfunctie niet geheel van de hand worden gewezen.

5.2.2 Produktiefuncties

Een *produktiefunctie* legt een relatie tussen het volume van een (enkelvoudig) produkt en het volume van de inzet van middelen. In tegenstelling tot de kostenfunctie is het niet mogelijk om in een produktiefunctie meer dan één produkt op te nemen. Bij meervoudige produktie, moeten de verschillende produkten worden samengevoegd tot één produkt. Dit houdt in dat op voorhand wegingsfactoren voor de verschillende produkten moeten worden gekozen (§ 5.1).

Met behulp van een produktiefunctie kan de technische efficiëntie van de producenten bestudeerd worden, evenals bijvoorbeeld schaal- en synergie-effecten. De produktiefunctie aanpak vereist geen specifieke veronderstelling over het gedrag van de producent.

Aan de hand van de resultaten van de produktiefunctie-analyse kunnen de verschillende gedragshypothesen getoetst worden. Zie Battese en Coelli (1992) voor een toepassing van produktiefuncties.

In het geval van de arbeidsvoorziening is een produktiefunctie-analyse goed mogelijk. Vanuit de *werknemersbenadering* kan het totale aantal bemiddelingen (zonder weging) als produktie worden beschouwd. Dit wordt verder de 'eenvoudige produktiefunctie' genoemd. Het nadeel van deze benadering is dat de verschillen tussen bemiddeling van de verschillende doelgroepen worden genegeerd. Om deze verschillen te beschrijven kunnen de bemiddelingen per doelgroep door middel van vooraf vastgelegde wegingsfactoren worden samengevoegd tot één produkt (zie voor weging § 5.1).

Bij de *werkgeversbenadering* gaat het om vervulling van vacatures, waarbij het totale aantal vervulde vacatures als enkelvoudig produkt kan worden gehanteerd. Aangezien het totaal aantal vervulde vacatures gelijk is aan het totaal aantal bemiddelingen levert dit hetzelfde als de eenvoudige produktiefunctie in de werknemersbenadering. Echter, de vervulde vacatures kunnen in categorieën worden ingedeeld, bijvoorbeeld door de moeilijk vervulbare vacatures apart op te nemen, of de vacatures uit te splitsen naar sector. Het samenvoegen van de verschillende soorten vacatures dient ook hier met behulp van vooraf vastgelegde wegingsfactoren plaats te vinden.

Het vinden van de wegingsfactoren voor *geïntegreerde werknemers- en werkgeversbenadering* is niet eenvoudig. Het totale aantal bemiddelingen moet dan worden gecombineerd met de aandelen van bemiddeling van de verschillende doelgroepen.

5.2.3 Opbrengstfuncties

Een *opbrengstfunctie* legt een relatie tussen de opbrengst van de produktie en het volume van de inzet van middelen. Hierbij kan gedacht worden aan het meten van opbrengst in termen van geld. Meerdere produkten kunnen, ieder gewaardeerd, ofwel gewogen, met hun eigen (geld)opbrengst worden samengevoegd. Een opbrengstfunctie kan dus worden gezien als een gewogen produktiefunctie, waarbij de opbrengst per eenheid van een produkt wordt gehanteerd als het gewicht voor dat produkt.

Opbrengstfuncties worden gehanteerd bijvoorbeeld door Van Tulder (1994) bij een analyse van de produktiviteit van politie en justitie.

In het geval van de arbeidsvoorziening kan bij opbrengst gedacht worden aan het uitkeringsgeld dat, door plaatsing van een werkloze werkzoekende, niet hoeft te worden uitgekeerd. Dit kan worden gemeten door de werkloosheidsduur van een werkzoekende te vergelijken met de gemiddelde, of verwachte werkloosheidsduur voor dat type werkzoekende. Een veel kortere werkloosheidsduur bespaart uitkeringsgeld, wat kan worden gezien als opbrengst van de arbeidsvoorziening. Een lange zoekperiode kost dan geld, en levert eventueel een negatieve opbrengst. Voor de plaatsing van werkende werkzoekenden moet op soortgelijke manier de opbrengst worden bepaald. Voor de arbeidsvoorziening kan een opbrengstfunctie worden geschat, wanneer de werkloosheidsduur van de bemiddelden bekend is, en de verwachte werkloosheid voor verschillende groepen kan worden berekend. Doordat hiervoor nogal veel gegevens vereist zijn, is het construeren van een opbrengstfunctie waarschijnlijk niet mogelijk. Daarnaast wordt er in zo'n benadering geen rekening gehouden met het zogenoemde verdringingseffect, waardoor plaatsing door de arbeidsvoorziening een andere werkzoekende verdringt van een potentiële baan.

5.2.4 Distance-functies

Een andere (iets minder) bekende methode is de *distance-functie*. Een distance-functie vergelijkt de feitelijke situatie met de optimale situatie, en geeft de afstand tussen beide weer in termen van inzet van middelen of produktie. Er zijn twee varianten van de distance-functie aanpak. In de eerste variant wordt bekeken of dezelfde produktie behaald kan worden met minder inzet van middelen (input). Dan wordt gesproken van een *input-distance-functie*. Bij de tweede variant, de *output-distance-functie*, wordt bekeken of de produktie vergroot kan worden bij gelijkblijvende inzet van middelen. Een voordeel van de distance-functiebenadering is het feit dat gedragshypothesen, zoals kostenminimalisatie of winstmaximalisatie, niet noodzakelijk zijn, maar aan de hand van de

resultaten getoetst kunnen worden. Daarnaast kan meervoudige productie direct worden gemodelleerd. In feite kan de output-distance-functie gezien worden als een meervoudige-productievariant van de (frontier) produktiefunctie. Goudriaan en Moolenaar (1994) maken gebruik van distance-functies in een analyse van de produktiestructuur van bibliotheken.

Zoals gezegd, ligt voor de arbeidsvoorziening de keuze voor een output georiënteerde variant voor de hand, omdat de inzet van middelen als gegeven beschouwd kan worden. In de *werknemersbenadering* kunnen direct de bemiddelingen per doelgroep als verschillende produkten worden gebruikt. De overige produkten kunnen zonder weging vooraf worden toegevoegd aan de distance-functie. In de *werkgeversbenadering* gaat het om vervulling van vacatures. Ook hier kunnen de vacatures opgesplitst worden, naar type (moeilijk of niet-moeilijk vervulbaar) of sector, en als meervoudige productie worden geïnterpreteerd. Vanwege de mogelijkheid meervoudige productie op te nemen in een output-distance-functie is dit de eerste keuze voor het model van de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening, met haar verschillende taken. Ook de produkten in de *geïntegreerde werknemers- en werkgeversbenadering* kunnen direct worden opgenomen in een distance-functie.

5.2.5 Non-parametrische benadering (Data Envelopment Analysis)

In tegenstelling tot bij de bovenstaande parametrische benaderingen, wordt bij de non-parametrische benaderingen de produktiestructuur niet expliciet gemodelleerd. De bekendste non-parametrische methode, Data Envelopment Analysis (DEA), analyseert alleen de efficiëntie van de individuele producenten, ten opzichte van de andere waargenomen producenten. Dit levert voor iedere producent een relatieve efficiëntiescore.

In het kader van de voorgenomen studie van het SCP is een groot nadeel van de DEA benadering, dat het geen model van de produktiestructuur oplevert. Omdat zo'n model voor het uitvoeren van een aantal beleidssimulaties onontbeerlijk is, wordt de eerste voorkeur gegeven aan een parametrische benadering.

5.3 Conclusie

In deze paragraaf worden de uitgangspunten voor de analyse van de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening nog eens op een rijtje gezet:

- Het niveau van aggregatie zal het regionale of gewestelijke niveau zijn, met name vanwege het ontbreken van meer gedetailleerde gegevens.
- Vanwege het kleine aantal waarnemingen zullen de statistische beperkingen vrij strikt zijn. Het aantal variabelen in het model zal zeer beperkt moeten blijven.
- De analyse zal output-georiënteerd zijn. Dat wil zeggen dat de inzet van middelen als vast gegeven wordt beschouwd.
- Zowel de werknemersbenadering als de werkgeversbenadering kunnen worden gebruikt. Wanneer beide analyses volgens dezelfde methode uitgevoerd worden kunnen de resultaten met elkaar vergeleken worden om te kijken of de twee invalshoeken van de arbeidsvoorziening eenzelfde beeld opleveren van de produktiestructuur en de produktiviteit van de verschillende producenten. De geïntegreerde aanpak van beide benaderingen ligt voor de hand.
- De eenvoudige produktiefunctie lijkt vanwege de eenvoud een goede eerste aanzet voor de studie. Een gewogen produktiefunctie, met als speciaal geval een opbrengstfunctie, is moeilijk te realiseren, omdat de gewichten moeilijk te construeren zijn.
- De output-distance-benadering is de beste kandidaat voor een wat geavanceerdere aanpak met meerdere produkten. Een panel-datamodel is hiervoor voorhanden met de benodigde programmatuur (zie Coelli 1991).
- In het geval dat de hoeveelheden van de ingezette middelen (met name beheer) niet goed zijn te meten, maar wel prijzen hiervoor bekend zijn, kan een kostenfunctie uitkomst bieden. Nadeel hiervan is de noodzaak om een gedragshypothese te maken.

- Het is mogelijk een twee-staps procedure uit te voeren waarbij in de eerste stap de produktiestructuur bestudeerd wordt, met een produktiefunctie of distance-functie, en in de tweede stap de daaruit resulterende efficiëntiescores te verklaren met een regressie. Op deze manier kunnen zaken als scholing worden onderzocht, zonder dat de statistische beperkingen daarin worden overschreden.
- Overwogen kan worden om de toegevoegde waarde van de arbeidsvoorziening te analyseren, door eerst de invloed te elimineren van achtergrondkenmerken als de belangrijkste sectoren in de regio, de beroepsbevolking en de leeftijdsopbouw. De resterende verschillen in produktiviteit kunnen dan rechtstreeks worden toegeschreven aan de efficiëntie van de RBA's.

6 CONCURRENTIE

Naast de arbeidsvoorziening, die de openbare arbeidsbemiddeling verzorgt, spelen ook andere organisaties een rol als intermediair tussen werkzoekenden en werkgevers. Vooral de uitzendbureaus zijn van belang, maar ook headhunters, uitleenbureaus (koppelbazen) en bedrijfsverenigingen zijn actief op de bemiddelingsmarkt (Hoffius en Vriend 1987). Dit hoofdstuk houdt zich bezig met de concurrentie van de arbeidsvoorziening. Onder concurrenten van de arbeidsvoorziening wordt hier verstaan: alle instanties die op treden als intermediair tussen werkgever en werknemer. De activiteiten van deze concurrenten van de arbeidsvoorziening zullen voornamelijk liggen op het gebied van de bemiddeling; de advies-, scholings- en informatiefunctie zal gering zijn.¹³ Echter, deze activiteiten nemen de laatste tijd toe.

Het is de vraag in hoeverre deze organisaties ook daadwerkelijk concurreren met de arbeidsvoorziening. Uitzendbureaus houden zich bijvoorbeeld in principe alleen bezig met bemiddelen naar tijdelijk werk. Voor zover over het al dan niet concurreren geen aannamen kunnen worden gemaakt zullen de uitgevoerde analyses hierover uitsluitsel geven.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde welke instanties als eventueel concurrenten te beschouwen zijn, welke indicatoren gehanteerd kunnen worden voor het beschrijven van de produktiestructuur van de concurrenten, en de beschikbaarheid van de gegevens. Tot slot wordt bekeken hoe de concurrentie ingebracht kan worden in een model voor de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening, of van de gehele sector.

6.1 Concurrenten

De volgende instanties kunnen worden gezien als concurrenten van de arbeidsvoorziening op de bemiddelingsmarkt (zie ook Hoffius en Vriend 1994).

Commerciële uitzendbureaus

De (commerciële) uitzendbureaus houden zich met name bezig met het plaatsen van werkzoekenden in tijdelijke banen. Hiermee wordt voorzien in de behoefte van werkgevers aan tijdelijke arbeidskrachten en de behoefte van werkzoekenden aan tijdelijk werk. Overigens neemt het belang van uitzendbureaus voor de selectie van werknemers voor vaste banen toe. De uitzendbureaus zijn georganiseerd in de Algemene bond van uitzendbureaus (ABU). Deze bond behartigt de belangen van de uitzendbureaus en fungeert als instantie voor georganiseerd overleg tussen de overheid en het bedrijfsleven.

Uitzendbureau START

Om de concurrentiepositie van de arbeidsvoorziening te versterken is in 1977 door de overheid het uitzendbureau START (Stichting uitzendbureau arbeidsvoorziening) opgericht. Het doel van deze non-profit organisatie is het plaatsen van langdurige en moeilijk plaatsbare werkzoekenden in een vaste baan door middel van tijdelijk werk. Er bestaat een nauwe band tussen START en de arbeidsbureaus, met name doordat inschrijving als werkzoekende bij het arbeidsbureau een voorwaarde is voor het verrichten van uitzendwerk via START.

Uitleenbureaus/bemiddelingsbureaus

De activiteiten van de zogenoemde uitleenbureaus liggen ook op het gebied van tijdelijk werk. Uitleenbureaus, ook wel koppelbazen genoemd, lenen arbeidskrachten uit aan bedrijven. De werknemers zijn in vaste dienst van het uitleenbureau. Ook de Arbeidspools in de Rotterdamse haven

kunnen worden gezien als uitleenbureaus. De commerciële bemiddelingsbureaus houden zich bezig met bemiddeling, die niet kosteloos is.

Headhunters

Naast de bemiddelaars die zich met tijdelijk werk bezig houden zijn er sinds eind jaren zestig wervings- en selectieadvies bureaus ontstaan, de zogenoemde headhunters. Deze houden zich vooral bezig met het werven van personeel voor hogere functies, met name op het gebied van management. Hiervoor worden bemiddelingskosten gevraagd aan de werkgever van 20% tot 30% van het jaarsalaris van de bemiddelde werknemer. Bij de Organisatie van adviesbureaus voor werving en selectie (OAWS) zijn ongeveer 70 instellingen aangesloten, die 60% van de totale omzet op het gebied van werving en selectie vertegenwoordigt. De organisatie behartigt de belangen van de aangesloten wervingsbureaus, en staat garant voor de kwaliteit van de bureaus.

Outplacement bureaus

Ook outplacement bureaus leggen contacten tussen werkgevers en werkzoekenden waarbij het gaat om werkzoekenden die nog een baan hebben maar binnenkort ontslagen zullen worden. Vooral middelbaar en hoger personeel maakt gebruik van outplacement-bureaus. Ook werkgevers kunnen er gebruik van maken om werknemers die moeten worden ontslagen te begeleiden bij het vinden van een andere baan. De outplacement bureaus hebben slechts een adviserende functie, en moeten dus niet gezien worden als bemiddelingsbureaus. Daardoor is geen vergunning van de minister noodzakelijk. Ook hier liggen de kosten voor de werkgever hoog, op ongeveer 20% van een jaarsalaris. De outplacement bureaus zijn verenigd in de Nederlandse organisatie van bureaus voor outplacement en loopbaanbegeleiding (NOBOL), waardoor gezamenlijk geadverteerd kan worden en nieuwsbrieven kunnen worden uitgegeven.

Overige (niet commerciële) instanties

Tot slot spelen naast de arbeidsvoorziening ook andere niet-commerciële instellingen een rol in het bemiddelingsproces. Met name de Gemeentelijke sociale diensten (GSD) bedrijfsverenigingen (GAK) gaan zich steeds actiever met arbeidsbemiddeling bemoeien, uit onvrede over activiteiten van de arbeidsvoorziening. Ook branche- en doelgroepenorganisaties begeven zich op het terrein van de arbeidsbemiddeling.

Samenwerkingsverbanden met de arbeidsvoorziening worden sinds de verzelfstandiging gestimuleerd, om de informele hulp die aan werkzoekenden geboden wordt te formaliseren.

Over het algemeen vallen de genoemde concurrerende instanties onder de wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, en moeten dus een vergunning hebben van de minister van SZW.

6.2 Indicatoren en gegevens

De produktie van de concurrenten heeft dus met name betrekking op de bemiddelingen. Het gaat daarbij echter vaak om flexibele en tijdelijke contracten. Mogelijke indicatoren voor de produktie zijn dan ook het aantal bemiddelde werkzoekenden, het aantal uren dat zij werken en de duur van de banen (in weken). Evenals voor beschrijving van de produktie van de arbeidsvoorziening (§ 4.2.1) kunnen ook hier kwaliteitskenmerken worden gehanteerd. Daarbij valt te denken aan de gemiddelde werkweek (om part-time banen te meten), of de gemiddelde duur van het contract. Voor de verschillende concurrenten zullen verschillende indicatoren van belang zijn. Voor de wervingsbureaus zal bijvoorbeeld de duur van het contract minder van belang zijn dan voor uitzendbureaus, waar korte, flexibele contracten schering en inslag zijn.

De inzet van middelen van de concurrenten kan weer verdeeld worden naar personeel, kapitaal en materiaal, analoog aan de indeling bij de arbeidsvoorziening naar personeel, overig beheer en beleid. Bij de concurrenten van zullen de beleidskosten echter van onderschikter belang zijn dan bij de arbeidsvoorziening.

De omgevingskenmerken van de concurrenten zijn gelijk aan die van de arbeidsvoorziening: de arbeidsmarktomstandigheden zijn hetzelfde. Daarvoor wordt verwezen naar paragraaf 4.2.3.

Overzicht van beschikbare gegevens: concurrentie

Helaas heeft het SCP tot nog toe geen inzicht in hoeveel gestructureerde informatie over de produktie en de middelen van de concurrenten verzameld is. De overkoepelende organisaties, die bestaan voor bijvoorbeeld de wervings- en de outplacement-bureaus, verzamelen geen gegevens onder haar leden. Alleen van de ABU is bekend dat zij informatie verzamelt over de uitzendbranche. Ook het CBS beschikt niet over gedetailleerde informatie op het niveau van regio's; landelijke informatie over uitzenduren en omzet in de uitzendbranche is wel aanwezig.

6.3 Implementatie van de concurrentie

Zoals gezegd kunnen de concurrenten van de arbeidsvoorziening op verschillende manieren worden geïmplementeerd in de modellen van hoofdstuk 5. De eenvoudigste mogelijkheid is alleen de mate van concurrentie op te nemen, met behulp van bijvoorbeeld een Herfindahlindex per regio, zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Het alternatief, het expliciet modelleren van de produktiestructuur van de concurrenten, is meer bewerkelijk. Hiermee kan dan de hele sector worden onderzocht. Voorwaarde is dat de benodigde gegevens over de concurrenten kunnen worden verkregen. Op dit moment is dit onwaarschijnlijk. Zelfs de meer globale indicatie van de concurrentie met een Herfindahlindex is misschien als moeilijk te construeren.

Bij het modelleren van de produktiestructuur van de concurrenten kan hetzelfde model gehanteerd worden als voor de arbeidsvoorziening, bijvoorbeeld een distance-functie. Ook voor de concurrenten kunnen efficiënties worden berekend en nader geanalyseerd.

Aan de hand van de uitkomsten van de analyse kunnen allerlei hypothesen getoetst worden. Een voorbeeld hiervoor is of de arbeidsvoorziening andere gedragshypothesen volgt dan de commerciële instellingen, ofwel, of de commerciële instellingen inderdaad hun kosten trachten te minimaliseren terwijl de arbeidsvoorziening bijvoorbeeld, een opbrengst tracht te maximaliseren.

De implementatie van de produktiestructuur van de concurrenten in een model van de gehele bemiddelingssector zal gerespecteerd worden door de beschikbaarheid van gegevens. Gezien gedetailleerde informatie thans ontbreekt lijkt een analyse van de gehele sector vooralsnog niet mogelijk.

7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In deze voorstudie wordt de mogelijkheid onderzocht om een studie te doen naar de produktiviteit en de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening. Aan de hand van de resultaten van zo'n studie kunnen de veranderingen die bij de verzelfstandiging van de arbeidsvoorziening in 1991 zijn opgetreden worden geanalyseerd. Ook de effecten van een aantal beleidsinstrumenten kunnen worden bestudeerd.

De belangrijkste vragen van deze voorstudie zijn:

- wat zijn de produkten, middelen en overige kenmerken van de arbeidsvoorziening;
- op wat voor manier kan een dergelijke studie worden uitgevoerd;
- zijn voldoende gegevens voor het SCP beschikbaar.

Hieronder worden deze vragen beantwoord en wordt besproken aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om de voorgenomen studie uit te kunnen voeren.

Producten, middelen en overige kenmerken

Het tweezijdig gerichte beleid van de arbeidsvoorziening kan worden geïmplementeerd door middel van twee benaderingen van de *produktie*: de werknemersbenadering en de werkgeversbenadering. In de werknemersbenadering wordt de werkzoekende gezien als klant en staat het bemiddelen van werkzoekenden centraal. In de werkgeversbenadering wordt juist de werkgever gezien als klant en staat het vervullen van vacatures centraal. Naast het produkt 'bemiddeling' of 'vacaturevulling' neemt vooral scholing een bijzondere plaats in als taak van de arbeidsvoorziening. De overige taken (informatie en advies en de wettelijke taken) zullen slechts een marginale rol spelen als intermediaire produkten. Beide benaderingen kunnen worden geanalyseerd en met elkaar vergeleken, of geïntegreerd worden bestudeerd. De produkten kunnen naar gelang de benadering gedifferentieerd worden naar de verschillende doelgroepen binnen de werkzoekenden (werknemersbenadering) of moeilijk en niet-moeilijk vervulbare vacatures (werkgeversbenadering) of naar sectoren (beide benaderingen).

De *inzet van middelen* die de arbeidsvoorziening ter beschikking heeft kunnen worden verdeeld in drie categorieën: personeel, overig beheer en beleid. Het personeel omvat het personeel van de gehele organisatie, overig beheer omvat alle overige middelen die niet direct aan beleidsinstrumenten verbonden zijn. De beleidsgebonden middelen vormen samen de categorie beleid. De middelen van het CBA moeten via een nader te bepalen verdeelsleutel worden toegedeeld aan de verschillende producenten, de RBA's.

Naast productie en inzet van middelen zijn de *omgevingskenmerken* van de arbeidsvoorziening van belang voor de produktiviteit. Met name de werkloosheid, werkgelegenheid, conjunctuur, bedrijvigheid per sector van de economie, samenstelling van het bestand van werkzoekenden en de concurrentie zijn belangrijke factoren die de mogelijkheden van de arbeidsvoorziening beïnvloeden. In de bijlage wordt geschetst welke gegevens gewenst zijn voor een gedetailleerde studie, met bij voorkeur, de lokale arbeidsbureaus als producenten; dus een laag niveau van aggregatie.

Modellen

De studie zal, zo mogelijk, uitgevoerd worden op het niveau van gewesten/regio's. Deze keuze komt voort uit het ontbreken van gegevens op een lager niveau van aggregatie. Helaas brengt dit een klein aantal waarnemingen met zich mee en daardoor statistische beperkingen. Doordat de regio's over meerdere jaren kunnen worden bestudeerd, de zogenoemde panel data situatie, zijn de beperkingen niet al te stringent.

De produktiestructuur en de produktiviteit van producenten kunnen geanalyseerd worden met behulp van verschillende modellen. Voor de voorgenomen studie van de arbeidsvoorziening gaat de voorkeur uit naar een produktiefunctie en een distance-functie. Bij gebrek aan gegevens over de volumes van de ingezette middelen, kan een kostenfunctie een alternatieve oplossing vormen.

Een produktiefunctie, met bemiddelingen of vervulde vacatures als enkelvoudig produkt, kan gebruikt worden om een globale indruk te krijgen van de produktiviteit, en de relatie met de inzet van middelen. Hiermee kunnen uitspraken gedaan worden over bijvoorbeeld de technische efficiëntie en schaafeffecten. In een tweede stap zou de efficiëntie nader bestudeerd kunnen worden met behulp van een regressieanalyse. Hierbij kan de invloed van zaken als de verschillende doelgroepen en scholing aan de orde komen.

Voor een meer gedetailleerde analyse kan een output-distance-functie worden gehanteerd, waarin direct meerdere produkten kunnen worden opgenomen. Naast technische efficiëntie en schaafeffecten kunnen ook allocatieve efficiëntie en synergie effecten worden bestudeerd. Er is programmatuur beschikbaar waarmee ook de panel data situatie geanalyseerd kan worden.

Naast het direct relateren van de produktie aan inzet van middelen en achtergrondkenmerken, kan ook de 'toegevoegde waarde' van de arbeidsvoorziening worden geanalyseerd. Hiertoe kan eerst de invloed van de achtergrondkenmerken op de produktie worden geëlimineerd. De resterende verschillen tussen producenten kunnen als produktiviteitsverschillen worden geïnterpreteerd door ze aan de inzet van middelen te relateren.

Met behulp van simulaties kunnen de effecten van allerlei beleidsinstrumenten en veranderingen in de bestuursstructuur worden bestudeerd.

Beschikbaarheid van gegevens

De resterende vraag is de beschikbaarheid van de benodigde gegevens, voor een eenvoudige produktiefunctie-analyse of een meer gedetailleerde distance-functie-analyse. Het is bekend dat de gegevensvoorziening van de arbeidsvoorziening niet optimaal is. Daarnaast valt het te bezien of er medewerking vanuit het CBA mag worden verwacht.

Voor de periode voor de verzelfstandiging is de beschikbaarheid van de gegevens niet erg duidelijk. Voor de situatie vanaf 1991, is er intern voldoende informatie beschikbaar (kwartaalrapportages van de RBA's). De betrouwbaarheid van deze gegevens staat echter ter discussie.

In de openbare rapportages van het CBA, de (financiële) jaarverslagen, staan niet genoeg gegevens op regionaal niveau om een analyse te kunnen uitvoeren. Wanneer de (financiële) jaarverslagen van alle RBA's over de afgelopen jaren beschikbaar zouden zijn, en de informatie goed genoeg vergelijkbaar is, is een niet al te gedetailleerde analyse wel mogelijk. De kwartaalrapportages die intern bij het CBA beschikbaar zijn, bevatten een groot deel van de benodigde gegevens. Hiervoor is echter medewerking van de arbeidsvoorzieningsorganisatie noodzakelijk.

In plaats van evaluatie van de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1991 zou de aandacht gericht kunnen worden op evaluatie van de ontwikkelingen die in de komende jaren zullen plaatsvinden, door invoering van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. In dat geval kunnen de gewenste gegevens, beschreven in de bijlage in de komende jaren verzameld worden. Zo'n omvangrijke operatie van het verkrijgen van zulke gegevens kan alleen plaatsvinden met medewerking van de arbeidsvoorzieningsorganisatie (en/of het ministerie van SZW).

Helaas is het tot nog toe niet mogelijk gebleken om gestructureerde informatie over de produktie en de middelen van de concurrenten te verzamelen. Door dit ontbreken van gegevens zal waarschijnlijk gekozen moeten worden voor implementatie van de mate van concurrentie die een RBA ondervindt, zonder de concurrenten als aparte producenten in een analyse mee te nemen.

Conclusie

De conclusie van deze voorstudie is dan ook dat er in theorie genoeg mogelijkheden zijn om een studie te doen naar de produktiestructuur van de arbeidsvoorziening. In de praktijk zal het verkrijgen van de benodigde gegevens het knelpunt vormen. Met name de medewerking van het ministerie van SZW, het CBA en/of de RBA's zal cruciaal zijn voor het verkrijgen van voldoende gedetailleerde informatie. Zonder deze medewerking kan er slechts een globale analyse worden uitgevoerd.

BIJLAGE A GEGEVENS VOOR EEN STUDIE OP GEDETAILLEERD NIVEAU

In paragraaf 4.3 wordt een overzicht gegeven van de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van een eenvoudige studie. De conclusie hieruit moet echter zijn dat het niet duidelijk is of dat een haalbare zaak is, zelfs op het hoge aggregatieniveau van de RBA's.

In deze bijlage wordt geschetst welke gegevens beschikbaar zouden moeten zijn voor een gedetailleerde studie van de Arbeidsvoorziening. Hierbij wordt gedacht aan het verzamelen van gegevens voor de huidige situatie, en voor de situatie nadat de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet is ingevoerd. Een laag aggregatieniveau zou daar idealiter bij moeten worden gehanteerd. Gedacht wordt aan het niveau van de lokale arbeidsbureaus.

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van de indicatoren die in paragraaf 4.2 zijn geïntroduceerd voor het meten van produktie, inzet van middelen en overige kenmerken. De gegevens die met * zijn aangegeven, zijn ook noodzakelijk voor een meer globale analyse.

Productie

- aantal bemiddelingen*, uitgesplitst naar doelgroep of sector;
- aantal ingeschreven werkzoekenden uitgesplitst naar doelgroep of sector;
- aantal vervulde vacatures, uitgesplitst naar moeilijk/niet moeilijk vervulbaar, sector, of beroep;
- kwaliteit (opleiding en ervaring) van de kandidaten;
- aantal toepassing van scholingsmaatregelen en overige maatregelen;
- aantal behandelde (ontslag)vergunningen.

Inzet van middelen

Personeel:

- personeelskosten*, eventueel uitgesplitst naar bemiddelingspersoneel en overig personeel;
- personeelssterkte*, eventueel uitgesplitst naar bemiddelingspersoneel en overig personeel.

Overig beheer:

- overige beheerskosten*;
- aantal vestigingen of oppervlakte vestigingen*.

Beleid:

- beleidskosten, gesplitst in kosten van scholing, bemiddeling en andere kosten*;
- aantal toepassingen instrumenten, gesplitst in scholings-, bemiddelings- en andere instrumenten*.

Overige kenmerken

Arbeidsmarktsituatie:

- beroepsbevolking, werkloosheid, werkgelegenheid*;
- aantal (openstaande/geregistreerde) vacatures;
- conjunctuurindicator (b.v. samengesteld uit werkgelegenheid en beroepsbevolking)^a;
- werkgelegenheid per SBI-sector.

Concurrentiepositie:

- markt bereik, vacaturevulling en marktaandeel*;
- aantal uitzenduren.

NOTEN

- ¹ De arbeidsvoorziening zelf spreekt van de categorieën personeel, beheer en beleid in plaats van de bij dit soort studies gebruikelijke categorieën personeel, materiaal en kapitaal.
- ² In de draaggolfgedachte wordt de plaatsing van doelgroepen bevorderd door veelvuldige contacten met werkgevers en een hoog marktaandeel in de plaatsingen.
- ³ In de praktijk blijkt de overheid als financier van de arbeidsvoorziening een relatief sterke positie te hebben in het bestuur (zie b.v. commissie-Van Dijk 1995).
- ⁴ Het CBA heeft in het zogenoemde besluit ex art. 56 (11 juli 1991) de verdeelsleutel samengesteld uit 0,25 maal het regionale aandeel in de landelijke werkgelegenheid op basis van de CBS statistiek werkzame personen, en 0,75 maal het regionale aandeel in de landelijke werkloosheid, waarbij een extra gewicht is toegekend aan werklozen uit minderheidsgroeperingen. Deze verdeelsleutel is gefaseerd ingevoerd, en is tot 1994 toegepast variërend van 60% tot 70% van het totale regionaal te verdelen budget (CBA 1991). Voor 1996 is gepland om het hele budget op deze manier te verdelen.
- ⁵ Merk op dat tabel 3.3 het totale aantal geregistreerde vacatures per jaar weergeeft, ofwel het stroomcijfer. Dit in tegenstelling tot het aantal openstaande vacatures in tabel 3.1 dat geteld is eind januari of eind september.
- ⁶ Merk op dat de tijd die het duurt voordat een vergunning afgehandeld wordt wel door de arbeidsvoorziening te beïnvloeden is. Hierover zijn echter geen gegevens voorhanden.
- ⁷ Overigens kan wel gesteld worden dat het imago van de arbeidsvoorziening bij werkgevers de laatste jaren lijkt te stijgen, en daarmee de aanmelding van vacatures (NEI 1995).
- ⁸ Met kwartaalrapportages wordt in dit hoofdstuk telkens verwezen naar de kwartaalrapportages van de RBA's, model 1994 en model 1995.
- ⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat het de vraag is of bij de concurrenten van de arbeidsvoorziening dezelfde kostencategorieën kunnen worden geconstrueerd. Bij een onderzoek van de hele sector zal de keuze voor de categorieën personeel, beheer en beleid dus misschien moeten worden herzien.
- ¹⁰ Vooralsnog wordt in dit hoofdstuk dus geen rekening gehouden met de mogelijkheid om zelf gegevens op een lager aggregatie niveau te gaan verzamelen. Wanneer daarmee wel rekening wordt gehouden zijn er mogelijkheden om meer gedetailleerde modellen te construeren. Met name de rol van scholing zal in zo'n geval in meer detail worden uitgewerkt. De keuze van het model voor de produktiestructuur en de bijbehorende argumentatie in dit hoofdstuk zullen echter niet wezenlijk veranderen.
- ¹¹ De Herfindahlindex wordt gedefinieerd als de som van de kwadraten van de marktaandelen van de verschillende instellingen. Een hoge mate van concurrentie wordt weerspiegelt als een lage Herfindahlindex.
- ¹² Alleen de hypothese van maximalisatie van de produktie zou kunnen worden aangenomen. In dat geval, zo wordt in *Doelmatig dienstverleners* geargumenteed, kan een kostenfunctie worden gehanteerd, onder de voorwaarde dat de budgetten voor de verschillende kosten vast liggen. Bij de arbeidsvoorziening is dat niet het geval, en moet ook bij deze gedragshypothese, het schatten van een kostenfunctie van de hand worden gewezen.
- ¹³ De Algemene bond van uitzendondernemingen (ABU) geeft slechts opleidingen aan die gericht zijn op personeel voor de uitzendbranche zelf (ABU 1993).

LITERATUUR

- Arbeidsbemiddelingswet (1930)
Arbeidsbemiddelingswet. In: Staatsblad 433 (1930).
- Arbeidsvoorzieningswet (1990)
Arbeidsvoorzieningswet. Wet inhoudende instelling van de Arbeidsvoorzieningenorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening. In: Staatsblad 402 (1990).
- Battese en Coelli (1992)
Battese, G.E., en T.J. Coelli. Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to paddy farmers in India. In: Journal of productivity analysis 3 (1992) 1/2 (153-170).
- Blank (1993)
Blank, J.L.T. Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de produktiestructuur van het basisonderwijs in Nederland. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1993 (Sociale en Culturele Studie 17).
- Blank (1994)
Blank, J.L.T. Produktiviteitsonderzoek naar de publieke sector in Nederland. In: De toekomst van de publieke sector (1994).
- Blank et al. (1990)
Blank, J.L.T., S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry, en R.A.H. Schreurs. School en schaal. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 81).
- Blank et al. (1994)
Blank, J.L.T., E. Eggink, en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1993/94). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.
- Blank en Niggebrugge (1993)
Blank, J.L.T. en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1992/93). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993.
- Cavin en Stafford (1985)
Cavin, E.S., en F.P. Stafford. Efficient provision of employment service outputs: A production function analysis. In: Journal of human resources 90 (1985) (484-503).
- CBA (a)
Financieel jaarverslag. Rijswijk: Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening, diverse jaren.
- CBA (b)
Jaarverslag. Rijswijk: Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening, diverse jaren.
- CBA (1993)
Landelijk Meerjarenbeleidskader 1994-1998. Rijswijk: Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening, 1993.
- CBS (a)
Enquête beroepsbevolking 1994. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1994.
- CBS (b)
Regionale gegevens over arbeid. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren.
- COB/SEO (1987)
Arbeidsvoorziening in Nederland. Analyse van het gevoerde arbeidsvoorzieningenbeleid (1975/1985) in Nederland en de daaruit voortvloeiende effecten. Den Haag: Commissie voor ontwikkelingsproblematiek van bedrijven/Stichting voor economisch onderzoek (SEO), 1987.
- Coelli (1991)
Coelli, T.J. Maximum-likelihood estimation of stochastic frontier production functions with time-varying technical efficiency using the computer program, FRONTIER version 2.0. Armidale: University of New England, 1991 (Paper no.57).
- Commissie-Van Dijk (1995)
Commissie evaluatie arbeidsvoorzieningswet (commissie-Van Dijk). Arbeidsvoorziening in perspectief, evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1995. rapport Commissie evaluatie arbeidsvoorzieningenwet. Den Haag: VUGA, 1995.
- DG-Arbvo
Directoraat-Generaal voor de arbeidsvoorziening. Jaarverslag. Rijswijk: DG-ARBVO, diverse jaren.
- Esser et al. (1995)
Esser, R., H. Dekkers, en A. Visser. Samenwerking in beweging. Een landelijke inventarisatie van de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties Sociale zekerheid (SASZ). Tilburg/Rijswijk: IVA/LBA, 1995 (Arbeidsvoorzieningenreeks).
- Fried et al. (1993)
Fried, H.O., C.A. Knox Lovell, en S.S. Schmidt. The measurement of productive efficiency; Techniques and applications. New York/Oxford: Oxford University press, 1993.
- Goudriaan en Moolenaar (1993)
Goudriaan, R., en D. Moolenaar. Regulation and library performance. Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam, 1993.
- Goudriaan et al. (1989)
Goudriaan Rene, Frank van Tulder, Jos Blank, Ab van der Torre, en Bob Kuhry. Doelmatig dienstverlening. Een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Sociale en Culturele Studie 11).
- De Groot et al. (1993)
Groot, H. de, H.M.M. Haring, B. Kuhry, en E.A. van Noort. Kerngegevens openbaar bestuur; over produktie, personeel en kosten van publieke dienstverlening. Den Haag: VUGA, 1993 (IOO/SCP-Onderzoeksreeks nr. 51).

- De Groot et al. (1994)
Groot, H. de, H.M.M. Haring, B. Kuhry, J. van Leenders, E.A. van Noort, J.A.M. Stevens, en A.G.J. van. Kerngegevens openbaar bestuur 1994. Den Haag/Rijswijk: IOO/SCP, 1994.
- Hoffius en Vriend (1987)
Hoffius, R., en B. Vriend. De geschiedenis van de openbare arbeidsbemiddeling in Nederland. Leiden: Research voor beleid, 1987.
- De Koning en Van Nes (1990)
Koning, J. de, en P.J. van Nes. Evaluatie van het CBB: bereik en plaatsing effecten. Rotterdam/Rijswijk: NEI/DG-Arbvo, 1990 (OAV-Rapport).
- KPMG/BEA (1995)
KPMG/Bureau voor economische argumentatie. Arbeidsvoorziening in perspectief, evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Deelonderzoek A: Structuur en organisatie. Den Haag: VUGA, 1995.
- NEI (1995)
Koning, J. de, P.A. Donker-van Heel, A. Gelderblom, P.J. van Nes, en C.Th. Zandvliet. Arbeidsvoorziening in perspectief, evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Deelonderzoek B: Resultaten en kosten. Den Haag: NEI/VUGA, 1995.
- Pilgram (1994)
Pilgram, K. Hoe werven bedrijven 1993. Rijswijk: Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening, 1994.
- PS (1990)
Arbeidsvoorzieningswet; Toelichting op en teksten van de wetsvoorstellen Arbeidsvoorzieningswet en Invoeringwet. In: PS (1990) (165-251).
- RBA Groningen (1993)
Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening Groningen. Jaarverslag. 1993.
- Schouten en Van der Zwan (1994)
Schouten, W, en A. van der Zwan. Hoe zoeken werkzoekenden. Rapportage 1993. Rijswijk: Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening, 1994 (OAV-rapport).
- SCP (1994)
Werkprogramma 1994/1995. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.
- SER (1985)
Advies Arbeidsvoorzieningswet. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1985.
- SER (1989)
Advies voorzieningenbeleid werklozen. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1989.
- TK (1995/1996)
Sociale Nota 1996. Brief van de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24402, nrs. 1-2.
- TK (1993/1994)
Uitgangspuntennotitie. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 21477, nr. 35.
- van Tulder (1994)
Tulder, F.P. van. Van misdaad tot straf; Een economische benadering van de strafrechtelijke keten. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Sociale en Culturele Studie 21).
- WRR (1987)
Activerend arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1987 (Rapporten aan de Regering).

LIJST VAN AFKORTINGEN

ABU	Algemene bond van uitzendondernemingen
CAVV	Centrum voor administratieve vakopleiding van volwassenen
CBA	Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening
CBB	Centrum voor beroepsoriëntatie en beroepsoefening
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCBA	Centrale commissie van bijstand en advies
CVV	Centrum voor vakopleiding van volwassenen
DBA	Districtsbureau voor de arbeidsvoorziening
DG-Arbvo	Directoraat Generaal voor de arbeidsvoorziening
ESF	Europees sociaal fonds
GAB	Gewestelijk arbeidsbureau
GMD	Gemeenschappelijke medische dienst
GSD	Gemeentelijke sociale dienst
IOO	Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven
KPMG/BEA	KPMG/Bureau voor economische argumentatie
NEI	Nederlands economisch instituut
NOBOL	Nederlandse organisatie van bureaus voor outplacement en loopbaanbegeleiding
O&W	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
OAWS	Organisatie van adviesbureaus voor werving en selectie
RBA	Regionaal bureau voor de arbeidsvoorziening
SBI	Standaard bedrijfsindeling (CBS)
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
START	Stichting uitzendbureau arbeidsvoorziening
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

LIJST VAN BEGRIPPEN

Beroepsbevolking

Tot de beroepsbevolking worden gerekend (CBS):

- personen die ten minste 12 uur per week werken, of
- personen die werk hebben aanvaard waardoor ze tenminste 12 uur per week gaan werken, of
- personen die verklaren ten minste 12 uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om werk voor ten minste 12 uur per week te vinden.

Doelmatigheid

Zie efficiëntie.

Boeltreffendheid

Effectiviteit.

Efficiëntie

Economische efficiëntie: het tegen minimale kosten voortbrengen van een gegeven produktievolume, gegeven de prijzen en de stand van de techniek.

Technische efficiëntie: het voortbrengen van het maximale produktievolume dat technische mogelijk is, bij een gegeven inzet van middelen. Ook wel: doelmatigheid.

Geregistreerde werklozen

Tot de geregistreerde werklozen worden gerekend de bij een arbeidsbureau ingeschreven personen in de leeftijd van 16 tot en met 64 jaar die (CBS):

- niet of minder dan 12 uur per week werken en
- beschikbaar zijn voor een baan van 12 uur of meer per week of werk hebben aanvaard waardoor ze ten minsten 12 uur per week gaan werken.

Marktaandeel

Het aandeel van de door de arbeidsvoorziening vervulde vacatures in het totale vacaturebestand in Nederland (Jaarverslag CBA 1988).

Marktbereik

Het aandeel van de bij de arbeidsvoorziening aangemelde vacatures in het totale vacaturebestand in Nederland (Jaarverslag CBA 1988).

Standaard bedrijfsindeling

De CBS-indeling van de economie in de volgende 10 sectoren:

- 0 landbouw en visserij
- 1 delfstoffenwinning
- 2/3 industrie
- 4 openbare nutsbedrijven
- 5 bouwnijverheid- en installatiebedrijven
- 6 handel, horeca en reparatiebedrijven voor gebruiksgoederen
- 7 transport-, opslag- en communicatiebedrijven
- 8 bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening
- 9 overige dienstverlening.

Vacatures

Een arbeidsplaats waarvoor, binnen of buiten het bedrijf of de instelling, personeel wordt gezocht dat onmiddellijk of zo spoedig mogelijk geplaatst kan worden (CBS).

Vervullingsquote

De mate waarin de aangemelde vacatures door de arbeidsvoorziening worden vervuld (Jaarverslag CBA 1988).

Werkzame personen

Personen die tot de beroepsbevolking behoren en minstens 12 uur per week werken (CBS).