

Naar een lerende infrastructuur van de arbeidsmarkt

Frank Kalshoven
Abel d'Ailly
Daniël van Vuuren



Naar een lerende infrastructuur van de arbeidsmarkt

Frank Kalshoven

Abel d'Ailly

Daniël van Vuuren

Naar een lerende infrastructuur van de arbeidsmarkt

Auteurs

Frank Kalshoven

Abel d'Ailly

Daniël van Vuuren

Ontwerp

Leonie Lous

Andju Soekhai

In opdracht van



Drukwerk

Wilco Printing & Binding



De Argumentenfabriek

2021



De ArgumentenFabriek

www.argumentenfabriek.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting en conclusies	6
Kansen voor verbetering van de infrastructuur	
Inleiding	9
Hoofdstuk 1 Stromen op de arbeidsmarkt	11
Hoofdstuk 2 De huidige arbeidsmarktinfrastructuur	17
Hoofdstuk 3 Doelen van de arbeidsmarktinfrastructuur	29
Hoofdstuk 4 Opties voor een betere infrastructuur	33
Bijlagen	45
Bijlage 1 De re-integratiemarkt van het UWV begin deze eeuw	45
Bijlage 2 Lijst gesprekspartners	49
Bijlage 3 Literatuur	50

Voorwoord

Van-werk-naar-werk is een actueel en urgent onderwerp. Door de coronacrisis zijn veel banen (tijdelijk) verloren gegaan, terwijl er in andere sectoren - zoals de zorg, de techniek en de logistiek - nog altijd grote personeelstekorten zijn. De grote uitdaging is het voorkomen van werkloosheid en mensen te begeleiden naar ander werk, veelal in een ander beroep en/of een andere sector.

Van-werk-naar-werk is niet alleen nu urgent. Door de technologische ontwikkelingen en digitalisering zullen de komende tijd ook veel banen veranderen of verdwijnen. Met als gevolg dat honderdduizenden mensen – met de nodige om- of bijscholing – geholpen moeten worden naar ander werk. Een uitdaging van formaat.

Om deze uitdaging het hoofd te bieden, is een goed functionerende arbeidsmarkt essentieel. Voor werkenden, voor werklozen, voor bedrijven en voor de samenleving. De arbeidsmarktinfrastructuur speelt hierbij een belangrijke rol. De route naar werk is soms ingewikkeld, de route van geen-werk-naar-werk vaak complex, inter-sectorale mobiliteit komt moeizaam tot stand en de arbeidsmarktpartijen zijn zo divers, dat samenwerking om mensen naar werk te begeleiden niet vanzelfsprekend tot stand komt. De onlangs gevormde regionale

mobiliteitsteams (RMT's) gaan nu in opdracht van het ministerie SZW aan de slag om – in samenhang en samenwerking tussen publieke en private partijen – zoveel mogelijk mensen aan werk te helpen en houden. Een mooie stap, waarbij ook de uitzendbranche betrokken is.

Als belangrijke speler op de arbeidsmarkt zien we de kansen én obstakels. Dat is waarom we De Argumentenfabriek hebben gevraagd eens vrijmoedig met experts over de infrastructuur van onze arbeidsmarkt van gedachten te wisselen. Met als hoofdvraag: is er ruimte voor verbetering van deze infrastructuur en hoe zou die er uit kunnen zien? Daar is deze uitgave het product van. De waardevolle inzichten en adviezen delen wij graag met al diegenen die hart voor de arbeidsmarkt hebben. Met als doel het gesprek over de infrastructuur van onze arbeidsmarkt verder brengen en bij te dragen aan een toekomstbestendige en goed functionerende arbeidsmarkt.

Sieto de Leeuw
Voorzitter ABU

Jurriën Koops
Directeur ABU

Samenvatting en conclusies

Kansen voor verbetering van de infrastructuur

Een verandering van de infrastructuur van de Nederlandse arbeidsmarkt kan bijdragen aan betere uitkomsten op de arbeidsmarkt, in de eerste plaats voor werklozen en kwetsbare werkenden. De route die hiertoe moet worden gekozen bestaat uit een mix van marktoplossingen en overheidsoplossingen.

In deze studie beschrijven we de drie componenten waaruit de arbeidsmarktinfrastructuur bestaat, de private, de sectorale, en de publieke/regionale structuur. Vervolgens analyseren we van elk van de drie de sterke en zwakke punten.

De private arbeidsmarktinfrastructuur heeft veruit het grootste aandeel in transitie op de arbeidsmarkt. Transitie gaan er doorgaans van-werk-naar-werk; óók naar andere sectoren; óók in nieuwe beroepen. De kosten van de private structuur worden gedragen door de partijen die belang hebben bij deze transitie. Een belangrijke beperking van de private structuur is dat mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie (om welke reden dan ook) minder kans maken op (duurzaam) werk.

De sectorale arbeidsmarktinfrastructuur, bestuurd door sociale partners, is behulpzaam bij de regulering van de sectorale arbeidsmarkt en opleiding en training ten behoeve van het werken in de sector. Een belangrijke tekortkoming is (opleiden voor)

intersectorale mobiliteit. Dit wringt vooral in krimpsectoren.

De publieke arbeidsmarktinfrastructuur, belegd bij UWV en de gemeentes die moeten samenwerken binnen 35 arbeidsmarkt-regio's, is het zorgenkind. Deze publieke structuur heeft te maken met wild schommelende re-integratiebudgetten, uiteenlopende wetgeving en onduidelijke governance: niemand is verantwoordelijk voor geboekte resultaten. De publieke structuur heeft weinig mogelijkheden om het arbeidsaanbod van hun uitkeringsgerechtigden te verbeteren met scholing, training en begeleiding. De publieke structuur heeft bovendien voor werkgevers geen aantrekkelijk aanbod.

We meten in de studie het succes van de arbeidsmarktinfrastructuur af aan vier publieke doelen:

Doel 1: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan een betere allocatie van arbeid, kwantitatief én kwalitatief;

Doel 2: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan lagere vermijdbare uitkeringslasten;

Doel 3: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan adequate scholing van de (werkende en werkloze) beroepsbevolking;

Doel 4: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan een rechtvaardigere arbeidsmarkt, waarbij rechtvaardigheid op verschillende manieren kan worden ingevuld.

In het slothoofdstuk verkennen we drie routes voor verbetering van de arbeidsmarktinfrastructuur. We concluderen dat ‘pure’ markt- of overheidsoplossingen onvoldoende verbeteringen brengen. De beste weg voorwaarts is een mix van private en publieke oplossingen.

1. Nederland kan beter gebruik maken van de private arbeidsmarktinfrastructuur door werkgevers én werknemers met materiële wetgeving te prikkelen om geen gebruik te maken van de route werk-uitkering-werk, maar van-werk-naar-werk.

2. Nederland kan beter gebruik maken van de sectorale arbeidsmarktinfrastructuur door sectoren te prikkelen meer werk te maken van intersectorale scholing en intersectorale mobiliteit. Een voorbeeld hiervan is overheidssubsidie voor intersectorale scholing door O&O-fondsen.

3. Nederland zou de publieke arbeidsmarktinfrastructuur opnieuw moeten doordenken. In deze studie werken we een lerend model uit, dat in de loop der tijd steeds beter presteert, en steeds ingewikkelder gevallen aan werk kan helpen. In dit model wordt het verstrekken van inkomen (door UWV en gemeentes) gescheiden van re-integratie op de arbeidsmarkt.

De opdracht tot re-integreren komt te liggen bij publieke organisatie, actief in de 35 arbeidsmarktregio's. De eerste taak van deze organisatie is het uitvoeren van een (landelijk uniforme) arbeidsmarktwaardescan bij betrokkenen. De tweede taak is het

zelfstandig re-integreren van mensen. De derde taak is het (goed leren) organiseren van veilingen van (grote) groepen klanten op basis van de uitkomsten van de arbeidsmarktwaardescans. Deze veilingen formaliseren de huidige wijze van samenwerking van UWV en gemeenten enerzijds, en arbeidsmarktdienstverleners anderzijds. Door te veilen wordt deze relatie transparanter. De veilingen moeten zo worden ingericht dat dienstverleners leren steeds beter (doeltreffender en efficiënter) mensen aan werk te helpen. Een essentieel ingrediënt hierbij is dat dienstverleners uitsluitend worden beloond op basis van hoeveel mensen ze duurzaam aan werk helpen. Deze lerende organisaties kunnen na verloop van tijd óók moeilijker plaatsbaren aan werk helpen, voor wie naast arbeidsbemiddeling ook andere arbeidsmarktdiensten moeten worden ingezet, zoals scholing en (sollicitatie)training. Publieke dienstverlening door gemeenten blijft noodzakelijk voor burgers met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt of multi-problematiek.

Met deze combinatie van maatregelen kan Nederland betere resultaten boeken op de vier genoemde doelen.

Frank Kalshoven, *directeur*

Abel d'Ailly, *onderzoeker*

Daniël van Vuuren, *chef Rekenwerk*

Inleiding

Opeenvolgende steunpakketten van het kabinet hebben het effect van de coronacrisis op de arbeidsmarkt gedempt in 2020 en begin 2021. Samen met betrokken partijen bereidt het kabinet zich nu voor op de afbouw van de omvang van de steun.

Deze afbouw zal gepaard gaan met de nodige dynamiek en deze hoopt het kabinet in goede banen te leiden met een aanpak die VWNW wordt genoemd, afkorting van: van werk naar werk. ‘Mobiliteitsteams’ in de 35 arbeidsmarktregio’s krijgen de opdracht (met bijbehorend budget, ook voor scholing) zoveel mogelijk werkenden, zonder tussenstap in de sociale zekerheid, van de ene baan te laten overstappen naar de andere.

De ambitie ‘van werk naar werk’ is niet nieuw, de hierbij gevoelde urgentie is dat wel. Deze vindt zijn oorsprong in de K-vorm van de economisch ontwikkelingen: er zijn tegelijkertijd sectoren waarin sterke krimp optreedt (de onderste arm van de K) én sectoren die sterke groei beleven (de bovenste arm van de K). De vraag hoe werkenden, als de arbeidsmarkt weer meer in beweging komt, vloeiend van krimp- naar groeisectoren kunnen stromen is daarom juist nu van praktische betekenis.

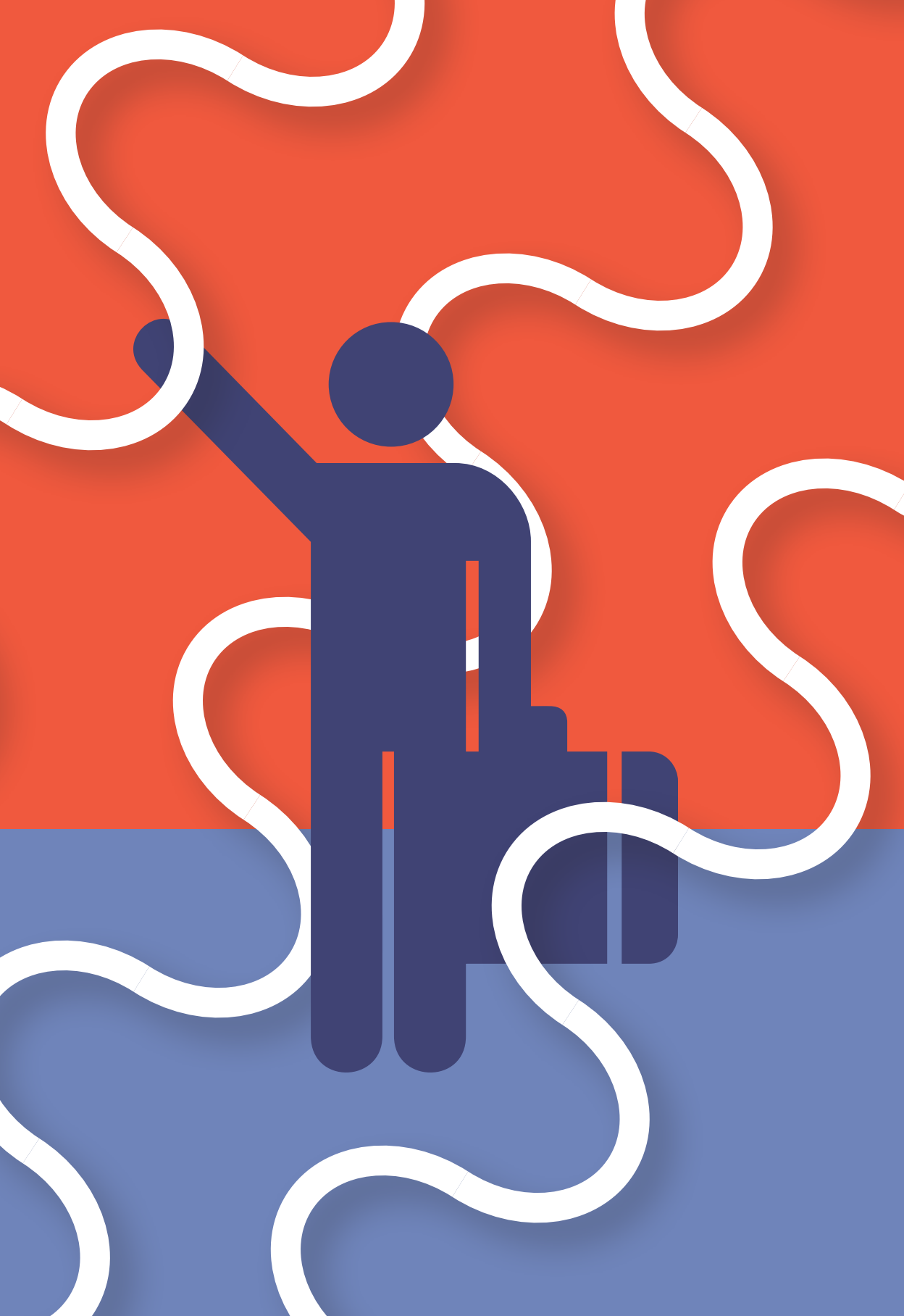
Hoe dan? De vraag is hoe de doelstelling ‘van werk naar werk’ het beste kan worden georganiseerd. Niet alleen de komende, naar verwachting roerige periode, maar ook nadien als de economie en de arbeidsmarkt weer in rustiger vaarwater zijn gekomen.

Tegen deze achtergrond richt deze verkenning zich op de organisatie van de arbeidsmarkt, de institutionele structuur ervan, ofwel de arbeidsmarktinfrastructuur. Zoals snelwegen ertoe bijdragen dat verkeer zich soepel kan verplaatsen, heeft de arbeidsmarktinfrastructuur het doel werkenden soepel te laten bewegen, van werk naar werk, of van-uitkering-naar werk. De overkoepelende vraag bij deze verkenning is of er ruimte is voor verbetering van deze infrastructuur, en hoe die er dan, op hoofdlijnen, zou kunnen uitzien.

Om deze vraag te beantwoorden gaan we (in hoofdstuk 1) eerst in op de stromen op de arbeidsmarkt. Een groot deel van de dagelijkse bewegingen op de arbeidsmarkt komt namelijk ‘vanzelf’ tot stand, zonder noemenswaardige (publieke) infrastructuur.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de huidige infrastructuur, en analyseren hiervan de sterke en zwakke punten. In hoofdstuk 3 gaan we na welke doelen de arbeidsmarktinfrastructuur moet dienen. In hoofdstuk 4 verkennen we denkrichtingen om de arbeidsmarktinfrastructuur beter in te richten.

Onze dank gaat uit naar de gesprekspartners die de afgelopen maanden hun tijd en kennis tot onze beschikking hebben gesteld. Deze gesprekken waren een welkome aanvulling op ons literatuuronderzoek en onze teamanalyse. De lijst gesprekspartners staat in bijlage 2. Onze gesprekspartners zijn uiteraard niet verantwoordelijk voor de inhoud van deze studie.



Hoofdstuk 1

Stromen op de arbeidsmarkt

De dynamiek op de arbeidsmarkt is groot. In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de stromen op de arbeidsmarkt. Een klein deel van deze stromen wordt geholpen door de publieke arbeidsmarktinfrastructuur, maar veel beweging is ook het gevolg van het gedrag van individuele werkenden en werkgevers, en bedrijven die hen hierbij ondersteunen.

Het totaal aantal werkenden in Nederland verandert van jaar op jaar beperkt. In de periode 2010-2015 was de werkzame bevolking nagenoeg stabiel rond de 8,3 miljoen werkenden per jaar; na 2015 groeide het aantal werkenden jaarlijks met 150 tot 200 duizend mensen tot een piek van 9 miljoen in het eerste kwartaal van 2020. Als gevolg van de coronacrisis daalde het aantal werkenden aanvankelijk met zo'n 80 duizend personen, om in het derde en vierde kwartaal van 2020 juist weer wat te stijgen.

Maar onder deze tamelijk stabiele oppervlakte van de arbeidsmarkt bestaat veel beweging. Afbeelding 1 illustreert dit. In de afbeelding zijn de transities op en rond de arbeidsmarkt weergegeven voor het vierde kwartaal van 2020.

De werkzame beroepsbevolking, zien we in de afbeelding, groeide in het vierde kwartaal van 2020 doordat 225 duizend mensen toetraden tot de arbeidsmarkt en direct een baan vonden, en omdat 112 duizend mensen die voorheen werkloos waren, betaald werk vonden. Dat is dus een toename van de werkzame beroepsbevolking van in totaal 337 duizend mensen.

Hier staat tegenover dat in dezelfde periode 196 duizend mensen stopten met betaald werken, vooral vanwege pensionering, en dat 81 duizend mensen werkloos werden. Dit is dus een afname van in totaal 273 duizend mensen.

Per saldo nam de werkzame beroepsbevolking in het vierde kwartaal van 2020 daarom toe met $(337-273)$ 64 duizend mensen. Achter de bescheiden totale verandering van de omvang van de werkzame beroepsbevolking gaan dus grote stromen toetreders en afhakers schuil.

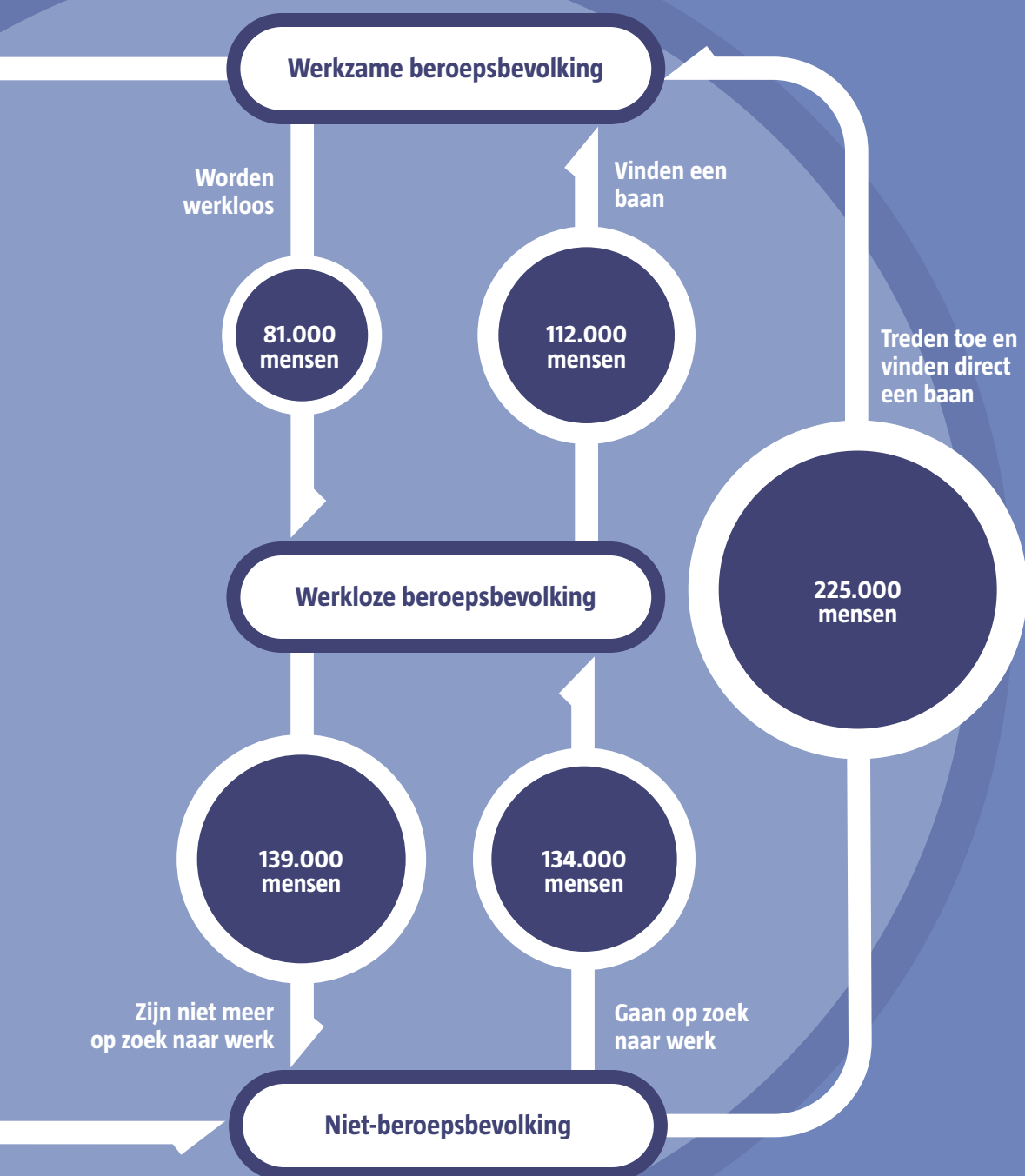
Binnen de werkzame beroepsbevolking zelf is de dynamiek eveneens groot. Werkenden veranderen jaarlijks in grote getale van werkgever. Volgens CBS en TNO, in de publicatie *Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt* (2019), wisselden in 2018 zo'n 800 duizend werknemers van werkgever, 12 procent van het totaal aantal werknemers.

De dynamiek op de
arbeidsmarkt is groot

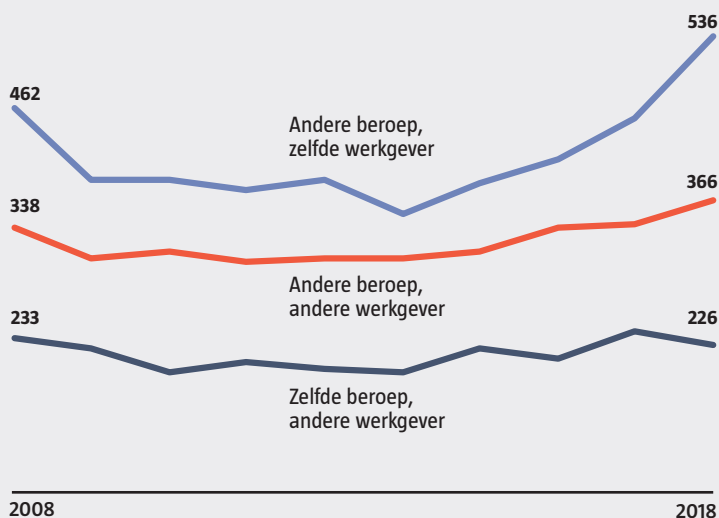
Stoppen met
werken en verlaten
de arbeidsmarkt



Afbeelding 1
Verandering t.o.v. drie maanden eerder,
4^e kwartaal 2020, seizoensgecorrigeerd.
Bron: cbs.nl¹



Werkenden veranderen in grote getale van werkgever én van beroep



Afbeelding 2
Bron: CBS/TNO, 2019.

Werkenden veranderen niet alleen van werkgever maar even massaal van beroep, zien we in afbeelding 2. In zes op de tien gevallen is dat bij dezelfde werkgever. Het aantal beroepswisselaars neemt de afgelopen jaren snel toe, en is in 2018 opgelopen tot boven de 900 duizend.²

Werkenden wisselen niet alleen van werkgever en van beroep, ze stappen ook vrijelijk over van de ene sector naar de andere. Dit is relevant omdat een gebrek aan 'intersectorale mobiliteit' – dus het overstappen van een werkende van de ene sector naar de andere – door sommigen als problematisch wordt gezien. Het Sociaal Cultureel Planbureau³ deed hiernaar onderzoek. Van de werknemers die van werkgever

veranderen vond tussen 2012 en 2014 ongeveer de helft een nieuwe werkgever buiten zijn huidige sector. De intersectorale mobiliteit was groter in de horeca, bouw en overige dienstverlening, en kleiner in de zorg, industrie en onderwijs.

Op de Nederlandse arbeidsmarkt is het dus dagelijks een drukte van belang. De werkzame beroepsbevolking wordt groter (door nieuwe toetreders uit schoolbanken en buitenland, en werklozen die weer werk vinden), en kleiner (door mensen die met pensioen gaan of werkloos raken), en de blijvers op de arbeidsmarkt wisselen vrijelijk van werkgever, sector en beroep. Hierbij moet wel worden aangetekend dat baanwisselingen minder vaak voorkomen

bij oudere werkenden. Het CBS stelt vast: van de jongeren tussen 15 en 25 jaar veranderde 30 procent in 2018 van werkgever. Van de 25- tot 45-jarigen en 45- tot 75-jarigen was dit respectievelijk 12 procent en 6 procent.

Deze uitkomsten zijn de resultante van twee verschillende oorzaken. Ten eerste: de diensten die worden geleverd door de partijen die deel uitmaken van de arbeidsmarktinfrastructuur, zoals werving- en selectiebedrijven of uitzenders in de private sector en UWV Werkbedrijf en sociale diensten van gemeenten in de publieke sector. Deze diensten zijn er immers op gericht om mensen (weer) aan het werk te helpen of om mensen te helpen werk te behouden. Ten tweede: door het individuele gedrag van werkenden en werkgevers. Werkenden en werklozen zoeken actief naar (ander) werk; werkgevers zoeken actief naar nieuwe mensen; men vindt elkaar, direct, of via tussenkomst van een laagdrempelige banensite of sociale media. Het aantal dagelijkse transitieën dat direct op de arbeidsmarkt tot stand komt is vele malen groter dan het aantal transacties waarbij ondersteuning is georganiseerd via de arbeidsmarktinfrastructuur.

Hoe zit dat kwantitatief, bij benadering? In het jaar 2016/17 had van alle personen die een transitie maakten naar werk (vanuit ander werk, werkloosheid, inactiviteit of onderwijs), ongeveer 10 procent in het jaar daarvoor een uitkering.⁴ Het 'marktaandeel' van publieke partijen bij transitieën naar werk is dus maximaal 10 procent. De facto is dit percentage lager, bijvoorbeeld omdat marktpartijen ook een rol spelen in transitieën van uitkering-naar-werk. Dus minstens

90 procent van de transitieën op de arbeidsmarkt komt tot stand door individueel zoekgedrag van werkgevers en werkenden, al dan niet ondersteund door dienstverlenende marktpartijen.

De arbeidsmarkt, anders gezegd, werkt voor de meerderheid van de werkenden en werkgevers soepel: vraag en aanbod komen makkelijk bij elkaar en leiden tot transitieën van baan naar baan, óók bij wisselingen van sector en beroep.

Hiermee is niet gezegd dat zich hierbij geen problemen voordoen. Voorbeelden hiervan zijn: werkenden die exclusief zijn aangewezen op flexbanen; onderinvesteringen in menselijk kapitaal, juist bij kwetsbare groepen; werkenden met een baan onder hun opleidings- en aspiratieniveau; uitkeringsgerechtigden die weer willen instromen; mensen die meerdere problemen tegelijk hebben ('multiproblematiek'). Voor een belangrijke minderheid van de mensen die (willen) werken functioneert de vrije arbeidsmarkt dus minder goed. Ze hebben hulp nodig bij transitieën. Daar moet de arbeidsmarktinfrastructuur bij helpen. Laten we, in het volgende hoofdstuk, kijken hoe die is opgebouwd, en nagaan wat hiervan de zwakke en sterke punten zijn.



Hoofdstuk 2

De huidige arbeidsmarktinfrastructuur

De huidige arbeidsmarktinfrastructuur kent drie componenten, een sectorale, een publieke/geografische én een private component, en wordt gekenmerkt door een groot aantal betrokken partijen, publiek en privaat. We beschrijven de structuur op hoofdlijnen en analyseren de belangrijkste sterktes en zwaktes.

De **sectorale** dimensie van de arbeidsmarktinfrastructuur is het gevolg van het overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties dat uitmondt in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Cao's worden doorgaans door de minister van Sociale Zaken algemeen verbindend verklaard, waardoor ook ongeorganiseerde werkgevers en werknemers aan de cao-afspraken zijn gebonden.

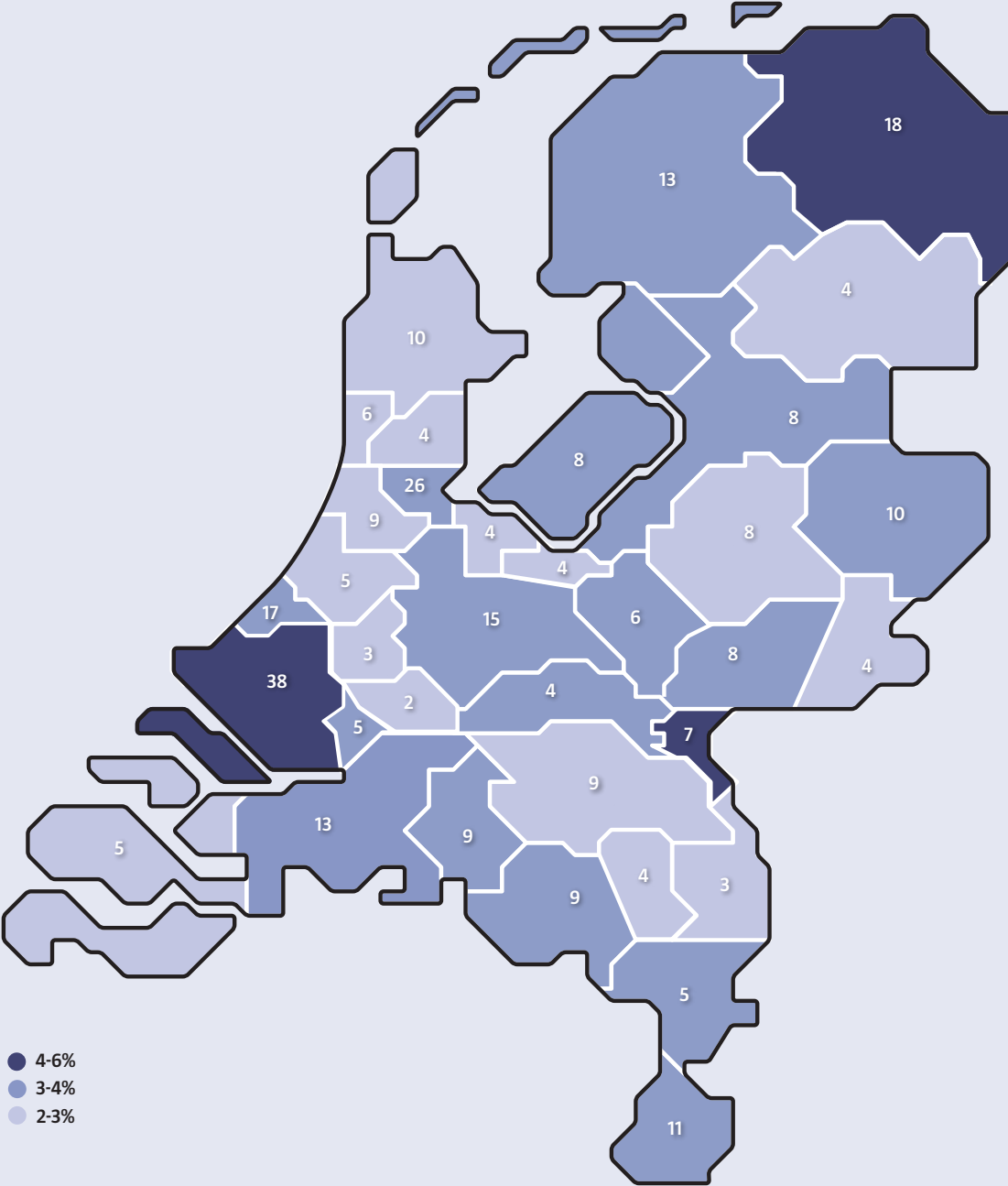
De cao's zijn van belang voor de individuele werkgever en werknemer, omdat afspraken worden gemaakt over arbeidsvoorwaarden in ruime zin, inclusief pensioen. Maar nagenoeg alle cao's bevatten daarnaast afspraken die betrekking hebben op de sectorale arbeidsmarkt. Zo worden afspraken gemaakt over opleidingseisen voor functies en beroepen, over scholingsmogelijkheden binnen de sector (veelal uit de loonruimte gesubsidieerd via een opleidings- en ontwikkelfonds), over de inzet van

flexibele krachten, over veiligheids- en gezondheidseisen, over sociale plannen, en zo voort. Sociale partners binnen een sector reguleren die onderwerpen dus zelf (binnen wettelijke kaders), en zijn ook de uitvoerders en controleurs van de afgesproken regulering. De sectorale regels en afspraken gelden dus in de sector, ongeacht de plek in Nederland.

Binnen de sectorale arbeidsmarktinfrastructuur worden doorgaans wél afspraken gemaakt over ontwikkelpaden voor werknemers binnen de sector, maar zelden over transitiepaden naar werk dat buiten de sector ligt. De belangrijkste sterktes en zwaktes van de sectorale infrastructuur zijn samengevat in tabel 1.

De **geografische** dimensie van de arbeidsmarktinfrastructuur is het gevolg van wetgeving, in het bijzonder de wet SUWI, de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Hierin is bepaald dat Nederland is ingedeeld in 35 'arbeidsmarktregio's' (zie afbeelding 3). De gedachte hierachter is dat mensen geografisch gebonden zijn (familie, vrienden, werk van partner, scholen, woonsituatie, et cetera), en dat nieuw werk doorgaans wordt gezocht en gevonden op beperkte reisafstand van het woonadres. Deze geografische binding is feitelijk sterker naarmate mensen lager zijn opgeleid en een hogere leeftijd hebben. Andersom: hoogopgeleide jongeren zijn geografisch juist zeer mobiel.

De werkloosheid varieert
tussen de arbeidsmarktregio's



Afbeelding 3
Nederland kent 35 arbeidsmarktregio's. In elke arbeidsmarktregio is de
werkloze beroepsbevolking weergegeven, in duizenden. De regio's zijn
ingedeeld per werkloosheidspercentage. Cijfers zijn uit 2019.
Bron: CBS, 2021¹

Arbeidsmarktregio's gaan in de kern over re-integratie van uitkeringsgerechtigden. De wet SUWI regelt de samenwerking tussen UWV (de landelijke uitvoerder van werknemersverzekeringen tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) en gemeenten (uitvoerders van de Participatiewet) in de regio. Een wethouder van de centrumgemeente in de regio is voorzitter van de arbeidsmarktregio.

Aan de arbeidsaanbodkant zijn uitkeringen leidend en richten de regio's zich primair op 'werkzoekenden die zelf moeilijk aan de slag komen, zoals bijstandsgerechtigden, oudere werklozen, werkzoekenden zonder startkwalificatie, statushouders en werkzoekenden met een arbeidsbeperking', aldus het ministerie van SZW.² De dienstverlening voor de aanbodkant van de arbeidsmarkt is veelal ingericht op een (fysiek) 'Werkplein'. Aan de arbeidsvraagkant is voorgeschreven dat elke regio moet beschikken over een 'Werkgeversservicepunt', een WSP. Alle regio's gaan (binnenkort) via het WSP eenzelfde pakket basisdiensten leveren aan werkgevers.

Binnen de arbeidsregio's moeten de twee betrokken publieke inkomensverstrekkers samenwerken. Aan de ene kant: het landelijk opererende UWV, dat dus 'afdaalt' naar het niveau van de regio. Aan de andere kant: de kleine gemeente (uitvoerder van de Participatiewet) die 'opschaalt' naar het niveau van de arbeidsmarktregio. De publieke partners voeren andere wetten uit en hebben andere geldstromen, zowel voor inkomensondersteuning als voor re-integratie.

Tussen arbeidsmarktregio's bestaan belangrijke verschillen; niet alle regio's zijn

even actief; regio's werken samen met verschillende partners, publiek en privaat. Tot de mogelijke samenwerkingspartners behoren scholingspartijen, zowel publieke (vooral: mbo-scholen) als private (waarvan de meeste dan lid zijn van koepelorganisatie NRTO). Ook loopbaanbegeleiding en -coaching wordt doorgaans ingekocht, onder meer bij re-integratiebedrijven (leden van OVAL). De publieke Leerwerkklokken helpen praktisch in alle regio's bij het zoeken naar bekostiging voor opleidingen. Tot de samenwerkingspartners behoren ook arbeidsmarktpartijen, zoals uitzend- en detacheringsbureaus (ABU-leden). In een enkel geval wordt gebruik gemaakt van uitbesteding aan de hand van een 'social impact bond'.

Gezien de opzet van de arbeidsmarktregio's gaat het bij de dienstverlening dus voornamelijk om transities 'van uitkering naar werk', en maar in beperkte mate om overgangen 'van werk naar werk'. UWV heeft pas onlangs mandaat gekregen om in actie te komen bij dreigend verlies van werk.

De belangrijkste sterktes en zwaktes van de publieke arbeidsmarktinfrastructuur staan samengevat in tabel 2.

Wat zijn de sterktes en zwaktes van de sectorstructuur?

Sterktes

- De sectorale organisatie leidt tot maatwerk, toegesneden op de behoeftes van de sector.
- Sectororganisaties zijn sterk in sectorspecifieke en -erkende vakopleidingen, combinaties van leren en werken, waardoor werkenden die hiervan gebruik maken binnen de sector mobiel zijn en carrière kunnen maken.
- Via sociale plannen (sector- en bedrijfsspecifiek) is de sectorstructuur behulpzaam bij begeleiding van werk naar werk.
- De sectorale organisatie heeft een directe binding met de (sectorale) arbeidsmarkt.
- De governance van de sectorstructuur is helder: sociale partners besturen, bepalen en betalen gezamenlijk uit de loonruimte.

Zwaktes

- De sectorale structuur is minder geschikt bij krimp, als er per saldo werkenden de sector moeten verlaten.
- Sectorfondsen leiden wel op voor mobiliteit binnen de sector maar niet voor mobiliteit naar andere sectoren.
- Elke sector gebruikt een eigen taal en gebruikt eigen beroepsclassificaties, wat intersectorale mobiliteit bemoeilijkt.
- De (landelijke) sectorstructuur past niet goed bij de (regionale) publieke arbeidsmarktinfrastructuur, wat samenwerking lastig maakt.
- De grenzen tussen sectoren vervagen steeds meer, waardoor de logica van sectorafspraken aan belang inboet.
- Werknemers die taken uitvoeren die in meerdere sectoren terugkomen, zoals administratie, krijgen weinig aandacht in de sectorstructuur. Dit zijn juist beroepen waar een krimp in het aantal banen wordt verwacht.
- Sectoren werken alleen incidenteel samen, ook als er gezamenlijke belangen zijn.
- Werknemers die taken uitvoeren die in meerdere sectoren terugkomen, zoals administratie, krijgen weinig aandacht in de sectorstructuur. Dit zijn juist beroepen waar een krimp in het aantal banen wordt verwacht.

Wat zijn de sterktes en zwaktes van de geografische structuur?

Sterktes

- De geografisch afbakening maakt het mogelijk lokaal maatwerk te bieden.
- Het bestaan van regio's maakt in potentie benchmarking van prestaties mogelijk.
- De omvang van de arbeidsmarktregio past beter bij de schaal van de regionale arbeidsmarkt dan de gemeentelijke schaal.
- De geografische structuur heeft in potentie binding met de regionale arbeidsmarkt.
- De publieke opdracht aan de arbeidsmarktregio's biedt ruimte voor het inkopen van commerciële diensten van gespecialiseerde bedrijven.

Zwaktes

- De geografische infrastructuur werkt curatief, niet preventief. Dus: betrokken partijen in de arbeidsmarktregio ondernemen pas actie ná het ontstaan van werkloosheid.
- De governance van de arbeidsmarktregio's is ingewikkeld doordat er veel partijen bij de infrastructuur zijn betrokken. Deze partijen hebben deels strokende maar ook tegenstrijdige belangen. Er is niemand gemandateerd om besluiten te nemen; er is niemand verantwoordelijk voor de (totaal) uitkomsten.
- Als uitvoerders van wet- en regelgeving hebben UWV en gemeenten weinig discretionaire bevoegdheden.
- De regionale arbeidsmarktinfrastructuur is ondoorzichtig voor betrokkenen. Dit geldt zowel voor werkgevers als voor (niet-)werkenden.
- De mogelijkheden om mensen via scholing aan (ander) werk te helpen zijn weliswaar verruimd, maar blijven vooralsnog beperkt.
- Re-integratiebudgetten werken in de praktijk pro-cyclisch uit: bezuinigen in tijden van oplopende werkloosheid; extra uitgaven als het economisch beter gaat.
- Publieke partijen hebben weinig inzicht in de competenties van uitkeringsgerechtigden.
- Publieke partijen hebben slecht zicht op de arbeidsvraag.
- Individuele werkgevers, die de vraag naar arbeid voor hun rekening moeten nemen, hebben weinig op met de regionale 'werkgeversservicepunten', en werven hun werkenden liever via andere kanalen.
- Werkgeversservicepunten verschillen van regio tot regio; voor bovenregionale en landelijk werkende werkgevers is dit lastig.
- De samenwerking met private leveranciers van diensten is traditioneel ingericht op basis van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie. De relatie is ingewikkeld omdat de publieke partijen niet alleen diensten inkopen maar zelf óók (identieke) diensten leveren.

Wat zijn de sterktes en zwaktes van de marktstructuur?

Sterktes

- De marktstructuur brengt vraag en aanbod van arbeid tegen lage kosten soepel bij elkaar, binnen en tussen sectoren. Dit geldt met name voor mensen die al werken, en uitkeringsgerechtigden met een goed recent arbeidsverleden.
- De marktstructuur beschikt – verspreid over vele spelers – over diepe informatie over de actuele werking van de arbeidsmarkt en zijn vele deelmarkten.
- De marktstructuur heeft een groot aandeel in het totaal aantal transities, en kan daarom grote volumes verwerken.
- De marktstructuur draagt bij aan (tijdelijke) arbeidsmigratie van goede en goedkope arbeidskrachten, waardoor de arbeidsvraag goed wordt bediend.

Zwaktes

- De marktstructuur is niet van zichzelf in staat mensen met een slechte arbeidsmarktpositie aan werk te helpen. Dit kan bijvoorbeeld zijn: slechte opleiding, ziekte en handicap, langdurige werkloosheid, gedragsproblemen, lage productiviteit, et cetera.
- De marktstructuur accommodeert de wensen van vragers, óók als die discriminatoir zijn.
- De marktstructuur draagt bij aan (tijdelijke) arbeidsmigratie, deels via concurrentie op arbeidsvoorwaarden.
- Werkgevers krijgen in de marktstructuur weinig prikkels om mensen van-werk-naar-werk te begeleiden.
- De marktstructuur is selectief met investeringen in mensen, met een voorkeur voor mensen die toch al een goede arbeidsmarktpositie hebben.
- De marktstructuur is voor werkgevers en werkzoekenden ondoorzichtig.

Naast de sectorale en de regionale arbeidsmarktinfrastructuur, bestaat er ook een **private** arbeidsmarktinfrastructuur. Deze bestaat voor werknemers uit werving- en selectiebureaus, uitzendbureaus, vacaturewebsites, en sociale media zoals LinkedIn en Facebook. Ook de websites van werkgevers (en de personeelsafdelingen die hierachter zitten) spelen hierin een belangrijke rol. Voor bemiddeling van zzp'ers bestaan afzonderlijke, gespecialiseerde platformen. Aan de arbeidsaanbodkant valt nog te denken aan loopbaancoaches en -adviseurs, opleidings- en trainingsbedrijven en de outplacementorganisaties. Vergeleken met de publieke structuur zijn binnen de private structuur de belangen van de spelers eenduidiger. De belangen zijn bovendien behulpzaam bij het gewenste uitkomst: transities van werk naar werk. De werkgevers zoeken personeel; de (niet) werkende zoekt werk; en voor de intermediair, de uitzender, het platform, en de loopbaancoach zijn arbeidsmarkttransities een verdienmodel.

De private arbeidsmarktinfrastructuur organiseert voornamelijk transities 'van werk naar werk', en in beperktere mate overgangen 'van uitkering naar werk'.

Arbeidsmarktintermediairs spelen binnen de private arbeidsmarktinfrastructuur een bijzondere rol. Uitzenders en detacheerders brengen (deels) voor eigen risico vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar. Daarnaast leveren zij diensten aan de geografische arbeidsmarktinfrastructuur, zoals werkgeversdienstverlening, de intake van kandidaten en de 'matching' van de kandidaat met een werkgever. Als gevolg hiervan helpen intermediairs óók bij

overgangen van uitkering (of inactiviteit) naar werk. Iets minder dan een kwart van de uitzendkrachten had voorafgaande aan het uitzendwerk geen baan.

De belangrijkste sterktes en zwaktes van de private arbeidsmarktinfrastructuur staan samengevat in tabel 3.

De rol van (regionale) instellingen voor onderwijs en scholing vraagt om aparte vermelding. Het belang van 'een leven lang ontwikkelen' wordt door steeds meer partijen en regio's ingezien. In een aantal regio's is een 'human capital' agenda opgezet, met als doel de scholing van werkenden en werklozen te stimuleren, zowel om de werkzekerheid van betrokkenen te vergroten als om het arbeidsaanbod beter te laten aansluiten bij de (toekomstige) vraag van werkgevers. Binnen zo'n agenda werken publieke en private onderwijs- en scholingspartijen samen met provincies en gemeenten, en zijn er korte lijnen met de arbeidsmarktregio.

De drie deelsystemen van de arbeidsmarktinfrastructuur, ieder voor zich al versnipperd, sluiten niet op elkaar aan, of althans niet dwingend, of logisch. Niettemin bouwen bestuurders uit de drie deelsystemen wel bruggen, bijvoorbeeld sectorbestuurders die samen met de publieke bestuurders tot afspraken proberen te komen. De 'mobiliteitsteams' die in het kader van de bestrijding van de arbeidsmarktgevolgen van de coronacrisis worden gevormd zijn een manier waarop de diverse partijen wél samen kunnen werken, is de gedachte. Of dit goed gaat werken moet nog blijken.

De bij de drie systemen betrokken partijen werken nauwelijks samen, en hebben daar (systemisch) ook weinig reden toe.

1. Individuele werkgevers en sectoren kunnen hun vraag naar arbeid doorgaans prima vervullen binnen de private arbeidsmarktinfrastructuur. Zelfstandig, of geholpen door private dienstverleners als werving- en selectiebedrijven en uitzenders. In geval van schaarste kunnen zij een beroep doen op arbeidsmigranten. Werkgevers ervaren door premiedifferentiatie in de WW prikkels om werkenden eerder een vast contract aan te bieden dan een flexcontract, maar het laten afvloeien van werkenden naar de WW is voor de werkgevers kosteloos; van-werk-naar-werk' bespaart werkgevers geen kosten. Werkgevers hebben voor specifieke doelgroepen wel enig economisch belang bij het in dienst nemen van mensen met een uitkering, zoals via het 'lage inkomens voordeel' (LIV). Ook worden af en toe bestuurlijk afspraken gemaakt over het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden, zoals 'de banenafpraak'. Werkgevers hebben nauwelijks economisch belang bij het vergroten van de toekomstige baankansen van kwetsbare werkenden.
2. De sectorale structuur heeft de blik gericht op de eigen sector. Geld, opgebracht door de sector wordt besteed in de sector. Voor een sector is het rationeel om bij 'tekorten' naar de overheid te kijken voor hulp; en om 'overschotten' zoveel mogelijk af te wentelen op het collectief.
3. De publieke, geografische infrastructuur, voert wetten uit binnen gestelde wettelijke en begrotingskaders. Betrokken publieke partijen hebben hun eigen wettelijke en

begrotingswerkelijkheid en werken moeizaam samen. Partijen slagen er slecht in het arbeidsaanbod 'werkfit' te krijgen of te houden; tegelijkertijd hebben ze grote moeite werkgevers voor hun 'arbeidsreserve' te interesseren. Voor deze ontmoedigende praktijk is niemand echt verantwoordelijk.

4. Uitkeringsgerechtigden hebben individueel en als groep een zwakke positie. De uitkering kunnen ze afdwingen, training en begeleiding naar werk niet, net zomin als vraag naar hun arbeid door werkgevers.



Hoofdstuk 3

Doelen van de arbeidsmarktinfrastructuur

In dit hoofdstuk bespreken we de doelen die de arbeidsmarktinfrastructuur moet realiseren.

Welke doelen dient de arbeidsmarktinfrastructuur? In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat op de arbeidsmarkt als gevolg van het zoekgedrag van individuele werkgevers, werkenden én werklozen dagelijks vele transities tot stand komen van werk naar werk, ook in de richting van nieuwe beroepen. Een groot deel van de arbeidsmarkttransities komt 'vanzelf' tot stand via de marktinfrastructuur. Aan beide zijden van de arbeidsmarkt zijn er echter ook problemen.

Voor veel werkgevers is schaarste het belangrijkste probleem. De schaarste heeft zowel betrekking op opleidingskenmerken (bijvoorbeeld: 'techniek') als op sectoren (bijvoorbeeld: onderwijs of zorg). Voor de wat langere termijn zijn er ook demografische zorgen over schaarste, over mogelijke krimp van de beroepsbevolking. Bij krimp zijn transities van-werk-naar-werk extra urgent.

Voor andere werkgevers is 'overvloed' juist het probleem; dit kan het geval zijn in krimpsectoren.

Voor (niet-) werkenden zijn de problemen diverser. Sommigen mensen kunnen zonder hulp geen (nieuw) werk vinden, en raken zo langdurig werkloos. Sommigen werkenden zitten vast in een patroon van opeenvolgende kortdurende arbeidsrelaties.

Er is een groep met een productiviteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon. En er zijn werkenden met een lange baanduur bij één werkgever, die niet kunnen of durven bewegen, ook al staat de werkgever er slecht voor en gaat het om werk in een krimpsector. De problemen aan de aanbodkant zijn groter voor lager opgeleiden (dan voor hoger opgeleiden), groter voor mensen met fysieke of mentale gezondheidsproblemen (dan voor gezonde mensen), en groter voor ouderen (dan voor jongeren). Hulp bieden bij deze problemen is in de eerste plaats in het belang van de betrokkenen. Maar het is ook in het belang van werkgevers (beter arbeidsaanbod) en de belasting- en premiebetalers (minder uitkeringslasten).

De overheid is bij dit vraagstuk dus partij zowel uit overwegingen van economische groei (een beter opgeleide beroepsbevolking en betere allocatie van arbeid dragen bij aan inkomensgroei), de (uitkerings)kosten van inactiviteit, als van rechtvaardigheid (werk draagt bij aan welbevinden).

Bij de doelen waaraan de arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen zijn deze publieke belangen in elk geval relevant:

Doel 1: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen een betere allocatie van arbeid, kwantitatief én kwalitatief;

Doel 2: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan lagere vermijdbare uitkeringslasten;

Doel 3: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan adequate scholing van de (werkende en werkloze) beroepsbevolking;

Doel 4: De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan een rechtvaardigere arbeidsmarkt, waarbij rechtvaardigheid op verschillende manieren kan worden ingevuld.

De eerste drie doelen dragen bij aan de kwaliteit en efficiëntie van de Nederlandse arbeidsmarkt; het vierde doel kan hieraan juist afbreuk doen, wat dan de prijs is voor meer rechtvaardigheid. Meer rechtvaardigheid en meer efficiëntie kunnen ook hand in hand gaan, zoals door het tegengaan van discriminatie.

Het streven van-werk-naar-werk kan, aan de hand van deze doelen, nader worden ingekleurd. Doel 1 kan hierbij als waarschuwing dienen. VWNW is een mooi streven als dit tegelijkertijd leidt tot een betere allocatie op de arbeidsmarkt. VWNW is dus niet in alle gevallen nastrevenswaardig; de 'match' moet óók goed zijn. De economie-docent die vuilnisman wordt gaat weliswaar 'van werk naar werk', maar draagt met deze overstap niet bij aan een betere allocatie. VWNW vermijdt een tussenstop in de sociale zekerheid en hiermee de in doel 2 genoemde uitkeringslasten. VWNW kan bijdragen aan een rechtvaardiger arbeidsmarkt, immers: er wordt hiermee weliswaar geen baan- maar wel (meer) werkzekerheid gecreëerd.

Van-werk-naar-werk lukt niet altijd. De transitie van-uitkering-naar-werk zal hoe dan ook belangrijk blijven. Als deze transities beter gaan, wordt bijgedragen aan een

betere allocatie van arbeid (doel 1), en zeer direct aan het verlagen van vermijdbare uitkeringslasten (doel 2). Als bij de re-integratie gebruik wordt gemaakt van scholing voor een op de arbeidsmarkt gevraagd beroep, draagt de transitie van-uitkering-naar-werk ook bij aan het scholingsniveau van de beroepsbevolking (doel 3). Een verhoging van de kans op werk (en een hoger inkomen) voor uitkeringsgerechtigden draagt bij aan rechtvaardigheid.

Voor het bereiken van de vier doelen zet de overheid twee soorten maatregelen in, waarbij de aandacht meestal uitgaat naar de materiële wetgeving op en rond de arbeidsmarkt, zoals de inrichting van WW en bijstand, de duur van arbeidscontracten, het ketenbeding, en scholingsmogelijkheden voor volwassenen. Deze materiële wetgeving nemen we in deze verkenning juist zoveel mogelijk als gegeven aan. We concentreren ons op de organisatievraag. Gegeven de materiële wetgeving op en rond de arbeidsmarkt, welke inrichting van de arbeidsmarktinfrastructuur draagt dan het meeste bij aan het bereiken van de doelen? Dit is de kernvraag in het volgende hoofdstuk. Gezien de analyse van de huidige infrastructuur in het voorgaande hoofdstuk is deze vraag pregnant.



Hoofdstuk 4

Opties voor een betere infrastructuur

Kan de arbeidsmarktinfrastructuur beter? Hoe dan? In dit hoofdstuk verkennen we routes die kunnen leiden tot verbetering van de infrastructuur.

We schetsen in dit hoofdstuk drie denkroutes om de arbeidsmarktinfrastructuur anders in te richten dan nu het geval is. Gegeven dat de private arbeidsmarktinfrastructuur blijft bestaan, gegeven ook dat de sectorale arbeidsmarktinfrastructuur (in enige vorm) blijft bestaan, hoe kunnen de vier doelen dan beter worden gerealiseerd? Eerst kijken we naar een denkroute vanuit de private en sectorale structuur. Hierin wordt de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelen zoveel mogelijk bij private partijen en sociale partners neergelegd. Vervolgens verkennen we een publieke route, waarin het aan publieke partijen is de doelen te realiseren. We komen hierbij tot de conclusie dat de twee extreme denkmogelijkheden geen van beide soelaas bieden. Daarom komen we tenslotte uit bij een derde denkroute waarin we het beste van twee werelden proberen te combineren. De drie routes zijn samengevat in afbeelding 4.

Toekomstroute 1:

Private sector aan zet, inclusief sectoren

Uitgangspunt van deze route is om de doelstellingen van de arbeidsmarktinfrastructuur zoveel mogelijk te realiseren via private en sectorale oplossingen. We sluiten

in deze denkroute dus aan bij de private en sectorale arbeidsmarktinfrastructuur.

Aansluiten bij de bestaande private en sectorinfrastructuur heeft als voordeel dat ‘van werk naar werk’ hier gebruikelijk is, en dat het direct aansluit bij het eigenaarschap van het vraagstuk.

Als post-initiële scholing en arbeidsmarkttransities, zonder nadere maatregelen, worden overgelaten aan markt- en sectorpartijen, worden de vier doelstellingen dan behaald? Of treden er duidelijk aanwijsbare problemen op? Dat laatste. En de vraag is dan of die zijn op te lossen door de markt- of sectorinfrastructuur anders in te richten.

De allocatie van arbeid (doel 1) is het probleem niet, althans, voor zover het gaat om volwassenen met een goede arbeidsmarktmentaliteit en arbeidsmarktpositie in termen van opleiding, werkervaring, gezondheid, achternaam, leeftijd et cetera. Van werk naar werk is voor deze groep de huidige praktijk. Mensen die minder zelfredzaam zijn, een slechtere arbeidsmarktmentaliteit en/of arbeidsmarktpositie hebben, lopen het risico op langdurige onzekerheid over hun (inkomen uit) werk, en ook een groter risico op een verblijf in de sociale zekerheid. Ook is voor hen de kans groter dat ze langer ‘op hun plek blijven’ dan goed voor hen is. Aan de vraagkant van de arbeidsmarkt is arbeidsmigratie een aantrekkelijker optie dan het in dienst nemen van mensen uit Nederland met een slechte arbeidsmarktpositie.

Het vermijden van uitkeringslasten (doel 2) komt er in de private route dan ook bekaaid vanaf. Voor de private en sectorale structuren zijn uitkeringslasten vooral relevant voor zover die direct tot hogere arbeidskosten leiden; het merendeel van de kosten van sociale zekerheid wordt echter afgewenteld op het collectief.

In scholing (doel 3) wordt door private partijen (zowel door individuele werkgevers als door sectoren) volop geïnvesteerd, maar weer vooral naarmate werkenden hoger zijn opgeleid, jong zijn, en een vast contract hebben. In laagopgeleiden, ouderen en flexwerkers investeren private partijen minder. Private investeringen in het menselijk kapitaal van volwassenen door werkgevers zijn lager dan maatschappelijk gewenst, zowel doordat werkgevers zich het rendement erop niet met zekerheid kunnen toe-eigenen (*hold-up* probleem), als doordat ze geen rekening (kunnen) houden met de positieve externe effecten van die investeringen.

Rechtvaardigheid (doel 4), zoals een moreel recht op deelname aan de wereld van werk, of een moreel recht op enige zekerheid rond werk, komt via de private/sectorale route niet vanzelf tot stand.

Zijn deze problemen oplosbaar binnen de private context? Kunnen de private en sectorale arbeidsmarktinfrastructuren zo worden aangepast dat deze problemen kleiner worden of zelfs verdwijnen?

Zo'n aanpassing vereist, in algemene zin, dat private en sectorpartijen (meer) belang krijgen bij het scholen, aan het werk helpen, en aan het werk houden (van werk naar werk) van dat deel van de beroepsbevolking voor wie dat in een marktcontext niet



**Via welke routes
kan de infrastructuur van
de arbeidsmarkt worden
aangepast?**

Private/sectorale route

Inzetten op de private arbeidsmarktinfrastructuur

- Werkgevers (financieel) prikkelen om werknemers van-werk-naar-werk te laten stromen.
- Werknemers prikkelen om van-werk-naar-werk te gaan.
- Werkenden stimuleren en faciliteren om te blijven scholen tijdens de loopbaan.
- Sectorfondsen stimuleren om meer te scholen, óók voor werk in andere sectoren.
- Werkgevers sterker prikkelen om mensen met een uitkering aan te nemen.

Publieke route

Inzetten op de publieke arbeidsmarktinfrastructuur

- De doelgroep van de publieke partijen uitbreiden met kwetsbare werkenden.
- Publieke partijen een groter marktaandeel laten verwerven bij arbeidsmarkttransities.
- Het publieke budget voor scholing en re-integratiediensten sterk uitbreiden.
- De aansturing van de publieke partijen vereenvoudigen, verhelderen en afrekenbaar maken.
- Het budget voor re-integratie laten meeademen met de conjunctuur.

Gemengde route

Inzetten op een mix van private en publieke oplossingen

- De maatregelen voor de private structuur onverkort uitvoeren.
- Het scheiden van de publieke functies 'inkomensverstrekking' en 're-integratie'.
- Inkomensondersteuning laten uitvoeren door het UWV en gemeenten, net als nu.
- Re-integratie laten uitvoeren door uitvoerders met resultaatsbeloning.
- Het budget voor re-integratie laten meeademen met de conjunctuur.

Afbeelding 4

vanzelfsprekend is. Meer belang? Het zou voor markt- en sectorpartijen financieel aantrekkelijk moeten zijn om zich op deze doelgroepen te richten. Aan het bereiken van de vier doelstellingen van de arbeidsmarktinfrastructuur moet dan een prijs worden toegekend.

Het toekennen van een prijs (in de vorm van euro's of in de vorm van verplichtingen), vereist aanpassingen in materiële wetgeving of subsidies. Werkgevers, werknemers én sectororganisaties kunnen meer worden geprikkeld om te scholen en om van-werk-naar-werk te bewegen. Deze prikkels kunnen dan weer aanleiding zijn voor marktaanbieders om van-werk-naar-werk als dienst aan te bieden. De specifieke invulling hiervan valt buiten de reikwijdte van deze studie. We geven wel een aantal voorbeelden van denkbare prikkels voor achtereenvolgens werkgevers, werkenden, en sectororganisaties.

Prikkel voor werkgevers. Zieke werknemers blijven op de loonlijst van de werkgever staan. Dit prikkelt de werkgever om werk te maken van re-integratie. Voor werkloosheid kan iets soortgelijks worden ingevoerd. Als de eerste werkloosheidsperiode (bijvoorbeeld 3 of 6 maanden) voor rekening van de werkgever komt, krijgt deze een financiële prikkel om werkenden aan ander werk te helpen, al dan niet door middel van het inschakelen van een hierin gespecialiseerd re-integratiebedrijf, een uitzender of een scholingsinstituut.

Prikkel voor werknemers. Bij werknemers kan de zoekintensiteit naar nieuw werk worden beïnvloed door het WW-regime te veranderen. Nu staan tegenover het WW-recht weinig verplichtingen in termen

van tijdsbesteding. Het platform de Toekomst van Arbeid stelde medio 2020 in *Investeren in mensen* voor een 'springplank-regime' in te voeren, die mensen verplicht 70 procent van hun oude werktijd door te brengen met activiteiten als scholing, training, solliciteren. Dit verplichte tijdsbeslag maakt een verblijf in de WW onaantrekkelijker, en verhoogt dus de tijdsgezoekintensiteit bij dreigend ontslag.

Prikkel voor sectoren. Sectorfondsen zijn sterk in scholing, training en ontwikkeling. De kosten hiervan, opgebracht uit de loonruimte, worden gebruikt ten behoeve van de sector. De overheid zou de sectorfondsen kunnen subsidiëren ten behoeve van intersectorale scholing. Dit publieke geld moet dan helpen uitstroom richting sociale zekerheid te voorkomen. De subsidie zou sterk kunnen worden gericht op kwetsbare werkenden in een sector. De overheids-subsidie voor sectoren zou zich ook kunnen uitstrekken tot (mee)investeren in het uniform inzichtelijk maken van de competenties en vaardigheden van werkenden. Dit maakt mobiliteit tussen sectoren makkelijker.

Dit type maatregelen draagt bij aan het vergroten van het aantal transities van-werk-naar-werk, en zal het aantal transities van-werk-naar-uitkering navenant laten dalen. De vier doelen van de arbeidsmarktinfrastructuur komen dichterbij. Dat is de winst.

Echter: er is een grens aan wat via deze route kan worden bereikt. Er zijn groepen mensen die met de beste wil (en prikkels) van de wereld niet via de private en sectorale arbeidsmarktinfrastructuur aan werk kunnen worden geholpen, om sociale,

fysieke én economische redenen. Wil men hen helpen met het oplossen van de problemen die hen belemmeren te werken dan kan dat alleen via een publieke oplossing. De private arbeidsmarktinfrastructuur zal de doelen 3 (scholing voor deze groep) en 4 (rechtvaardigheid) niet kunnen leveren.

Toekomstroute 2:

Publieke sector aan zet

Uitgangspunt van deze route is om de vier doelstellingen van de arbeidsmarktinfrastructuur te realiseren via publieke oplossingen. De logica ervan is dat de ernstigste problemen zich nu voordoen in de publieke (geografische) infrastructuur.

De huidige publieke arbeidsmarktinfrastructuur heeft aan geen van beide zijden van de arbeidsmarkt een benijdenswaardige positie. Voor het werkfit krijgen of houden van het arbeidsaanbod ontbreken zowel de financiële middelen als de instrumenten. Aan werkgevers (de vraagkant van de arbeidsmarkt) biedt de publieke sector vooral veel mensen 'met een vlekje' aan. 'Goede' werkloos geraakten worden eerst geacht op eigen kracht nieuw werk te vinden. Preventief handelen (het voorkomen van werkloosheid) is geen onderdeel van het takenpakket. Van de vier doelstellingen van de arbeidsmarktinfrastructuur realiseert de huidige publieke infrastructuur er praktisch geen enkele.

Hoe zou een publieke arbeidsmarktinfrastructuur eruit kunnen zien die van-werk-naar-werk organiseert, en van-uitkering-naar-werk, en zo de vier doelstellingen realiseert?

Zo'n publieke arbeidsmarktinfrastructuur zou, dat is de eerste constatering, veel omvangrijker zijn dan nu, aan beide zijden van de arbeidsmarkt: meer capaciteit en budget, meer diensten bieden aan meer doelgroepen. De publieke partijen zouden zich aan de arbeidsaanbodkant niet alleen bekommeren om mensen met een uitkering, maar (ten minste) om alle kwetsbare werkenden (hoe dit dan ook precies wordt ingevuld). Aan hen zouden diensten worden aangeboden (of worden opgelegd) om beter inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt. De publieke structuur zou niet alleen curatief maar ook preventief moeten worden om zo mensen actief van-werk-naar-werk te helpen.

Aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zou de publieke aanbieder een plaats moeten verwerven als aanbieder van (vooral) goed opgeleide en gemotiveerde werknemers, en dus een marktpositie moeten innemen die veel groter is dan de huidige. Werkgevers op zoek naar personeel zouden veel vaker moeten aankloppen bij de publieke aanbieder. Voor werkenden die op de reguliere arbeidsmarkt geen plaats kunnen verwerven zou de publieke infrastructuur alternatieve werkgelegenheid kunnen organiseren.

De publieke organisatie zou een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling moeten hebben tussen de budgetverstrekker (de overheid) en de uitvoerder(s). Dit vereist eenduidige governance, en het kunnen afrekenen door de overheid van de uitvoerder(s) op resultaten (*outcome*) in plaats van productie (*output*). Een complicatie hierbij is dat, als de publieke structuur voor de arbeidsmarkt als geheel zo belangrijk wordt, sociale partners hierbij betrokken zullen

willen worden, wat de verantwoordelijkheidsverdeling diffuser maakt. De publieke structuur zou moet kunnen worden afgerekend op per regio en landelijk geleverde resultaten. Dit is dan ingewikkeld en vereist zorgvuldig denkwerk.

De publieke organisatie zou activiteiten overnemen en verdringen die nu door de private en sectorale arbeidsmarktinfrastructuur voor eigen rekening worden ondernomen. Wat nu goed werkt zou moeten worden overgenomen door de structuur die niet goed werkt. Waar nu de private partijen de kosten dragen zouden die moeten worden betaald uit belastinggeld.

Zo'n publieke arbeidsmarktinfrastructuur kan daarom mogelijk wel een bijdrage leveren aan de doelstellingen 2 (terugdringen vermijdbare uitkeringslasten), 3 (scholing) en 4 (rechtvaardigheid), maar dan wel ten koste van doelstelling 1 (allocatie). Het zou ook een aanzienlijke verhoging eisen van het overheidsbudget, wat de besparing op uitkeringslasten weer deels teniet zou doen.

Een 'pure' publieke route voor de arbeidsmarktinfrastructuur oogt daarom net zo onaantrekkelijk als een 'pure' private route.

Toekomstroute 3: een pragmatische mix van publieke en marktoplossingen

De 'uitersten' in de verkenning van het speelveld – de volledig private/sectorale route aan de ene kant, de volledig publieke route aan de andere kant – zijn geen van beide in staat de problemen met de arbeidsmarktinfrastructuur te verhelpen en de vier doelen te realiseren. Elk van beide extremen heeft wél sterke punten. De vraag die we nu

proberen te beantwoorden is of er een werkbare mix te bedenken valt van marktoplossingen en publieke oplossingen.

Met welke mix kunnen de vier doelstellingen van de arbeidsmarktinfrastructuur beter gerealiseerd worden?

In de eerste plaats door het type maatregelen uit de private/sectorale route onverkort in te voeren, en dus individuele werkgevers, individuele werkenden én sectoren te prikkelen een grotere bijdrage te leveren aan scholing en transitie van werk-naar-werk. Deze maatregelen zijn eerder in dit hoofdstuk besproken.

In de tweede plaats door de publiek/geografische arbeidsmarktinfrastructuur anders in te richten. Hoe, dat is de vraag voor het restant van dit hoofdstuk. We werken hierin de vrijmoedige gedachte uit van de lerende publieke arbeidsmarktinfrastructuur. We vatten het model eerst samen en werken het vervolgens uit.

Hoe ziet de lerende publieke arbeidsmarktinfrastructuur er op hoofdlijnen uit?

1. De functie van inkomensverstrekker wordt gescheiden van de functie van re-integratieorganisatie.
2. De functie van inkomensverstrekker blijft liggen bij UWV en gemeenten.
3. De re-integratieorganisatie is een onafhankelijke publieke organisatie, actief in 35 arbeidsmarktregio's, met een kleine nationale organisatie.
4. De inkomensverstrekker draagt zorg voor het inkomen en verwijst uitkeringsgerechtigden door naar de publieke re-integratieorganisatie.

5. De re-integratieorganisatie voert een gestandaardiseerde arbeidsmarktwaardescan uit met de betrokkene en deelt hem in in een kavel.
6. De re-integratieorganisatie koopt arbeidsmarktdiensten in via veilingen.
7. De re-integratieorganisatie verleent zelf arbeidsmarktdiensten aan mensen die (nog) geen deel uitmaken van een van de veilingkavels.
8. De re-integratieorganisatie ontvangt van het rijk per regio één budget, dat onafhankelijk is van het type uitkering dat mensen ontvangen.
9. Het inkopen van arbeidsmarktdiensten vindt uitsluitend plaats op basis van resultaatsbeloning (*outcome*), in percelen van voldoende omvang.

De zelfstandige publieke re-integratieorganisatie is een specialist in re-integratie, en heeft geen last van schotten tussen re-integratiebudgetten. Het kan re-integratiegeld dus doelmatig en doeltreffend besteden. De veilingen van kavels kandidaten spelen hierin een belangrijke rol.

Kern van het veilingidee is dat arbeidsmarktdienstverleners door de publieke re-integratieorganisatie uitsluitend worden afgerekend op de uitkomsten die ze weten te realiseren (van uitkering-naar werk). Dienstverleners die slecht presteren voelen financiële pijn; wie het goed doet kan geld verdienen. Deze dienstverleners hebben zo ook een prikkel om in mensen te investeren op de manier die het hoogste rendeert. Dit is een leerproces, dat wordt gestimuleerd door opeenvolgende veilingen, en de resultaten die dienstverleners met hun gewonnen kavels hebben bereikt.

Met het veilingstelsel kan worden begonnen met uitsluitend 'makkelijke' kandidaten, bijvoorbeeld, mensen die net werkloos zijn geworden. Naarmate partijen meer ervaring hebben opgedaan (zowel de inkopende publieke organisatie als de biedende dienstverleners), kunnen steeds moeilijkere kavels worden geveild. De inschrijvers op de veiling zullen dat ook meerdere diensten moeten kunnen aanbieden, zelfstandig of met een consortium van specialisten. Het aandeel mensen dat door de re-integratieorganisatie zelf wordt geholpen daalt in de loop der tijd. Ook in dit opzicht gaat het dus om een lerend stelsel.

Hoe zou dit stelsel werken? Wie bij de sociale dienst of UWV aanklopt, krijgt (als rechthebbende) geld van de inkomensverstrekker. Hij wordt direct doorgeleid naar de publieke re-integratieorganisatie waar een 'arbeidsmarktwaardescan' wordt gemaakt. Dit moet een landelijke standaard zijn, op te stellen en door te ontwikkelen door de publieke re-integratieorganisatie in samenwerking met de uitvoerende dienstverleners. Door een uniforme arbeidsmarktwaardescan krijgt de re-integratieorganisatie zelf zicht op de baankansen van klanten en ontdekken dienstverleners steeds beter waar ze op bieden als ze een resultaatsbod uitbrengen bij een veiling.

De uitkomst van de scan kan tegelijkertijd dienst doen als manier om groepen individuen van elkaar te scheiden. In eerste instantie worden alleen kavels geveild met mensen met een hoge score op de arbeidsmarktwaardescan. De andere uitkeringsgerechtigden blijven onder de hoede van de

Aansluiten bij het bestaande

Bij bijna een kwart van de mensen die van-uitkering-naar-werk gaat speelt een uitzendbureau een rol. De kandidaten worden doorgestuurd door gemeenten en UWV op basis van één op één afgesloten contracten. Doorgaans betalen de publieke partijen de uitzenders voor succesvolle plaatsingen. De eerste stap bij het invoeren van de lerende publieke arbeidsmarktinfrastructuur is om deze praktijk te formaliseren door middel van veilingen per regio. Het gaat hierbij om makkelijk plaatsbare kandidaten, voor wie vooral arbeidsbemiddeling nodig is. Het type inschrijvers op deze veilingen is voorspelbaar: uitzendorganisaties.

In een volgende stap kunnen veilingen worden gebruikt voor minder makkelijk plaatsbare kandidaten. Die hebben niet alleen arbeidsbemiddeling nodig, maar bijvoorbeeld ook vakinhoudelijke scholing en sollicitatietraining. Verwacht mag worden dat hier andersoortige partijen op inschrijven, of samenwerkingsverbanden van bijvoorbeeld uitzenders, scholingsinstituten en re-integratiebedrijven.

publieke re-integratieorganisatie. Na verloop van tijd kunnen ook kavels ter veiling worden aangeboden met mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, aan wie meer en complexere dienstverlening moet worden geboden. Als uitgangspunt blijven mensen met een zeer lage score op de arbeidsmarktwaardescan onder de hoede en zorg van de gemeente of UWV.

De resultaten van de arbeidsmarktscan komen terecht bij de dienstverlener die het betrokken perceel heeft gewonnen door, gegeven het beschikbaar gestelde publieke budget, een succespercentage te beloven. De dienstverlener is nu aan zet. Intake en directe bemiddeling? Intake, scholing en bemiddeling? Intake, werkervaring, scholing en bemiddeling? Het is aan de dienstverlener om het budget zo effectief en efficiënt mogelijk te besteden. Afrekenen gebeurt op basis van de resultaten.

Het is zaak de rechten van de klanten van de dienstverlener goed te borgen. Dit moet wettelijk zijn geregeld. Dit geldt uiteraard ook (in voorkomende gevallen) als de dienstverlener inkomenssancties zou willen (laten) opleggen door gemeente of UWV.

Bij deze vrijmoedige gedachte spelen twee principaal-agent-problemen een rol. De eerste: het rijk wil het macro-budget voor arbeidsmarktdiensten doelmatig verdelen over de arbeidsmarktregio's. Ten tweede: de regio-organisatie wil het regio-budget doelmatig inzetten. Deze twee vraagstukken bestaan ook in de huidige situatie trouwens, maar nu zijn ze zodanig geadresseerd dat de uitkomsten onbevredigend zijn.¹

De omvang van het macro-budget moet meedeinen met de conjuncturele omstandigheden op de arbeidsmarkt. Op een ruime

arbeidsmarkt een ruim budget; op een krappe arbeidsmarkt een krap budget. Dit is in nieuwe (beslis)regels te vangen. Zo wordt het huidige probleem met de re-integratie-budgetten ondervangen dat er doorgaans juist op wordt gekort als de arbeidsmarkt ruim is.

De verdeling van het macro-budget over de regio's moet idealiter bijdragen aan de disciplinerende van de regio's. De regionale organisatie die zelf slecht presteert of slechte veilingen organiseert moet hiervan nadeel ondervinden. Financiële prikkels – een regio korten als er onvoldoende mensen van-uitkering-naar-werk zijn gebracht – is in deze echter contra-productief. Een oplossing kan worden gezocht in openbare vergelijking van de prestaties van de regio's. Aan een prestatie-klassering in de onderste 25 procent van de regio's kunnen consequenties worden verbonden. Deze kunnen variëren van (intercollegiaal) toezicht tot ondercuratelestelling. Het cruciale punt is dat 'slecht presteren' inzichtelijk moet worden en consequenties heeft voor directie of bestuur van het regionale re-integratiebedrijf. Zo ontstaat een proces gericht op voortdurende verbetering.

De tweede principaal-agent relatie is die tussen de publieke re-integratieorganisatie (de inkoper van re-integratiediensten) en de verkoper ervan. De vormgeving van de contractuele relatie luistert nauw. In het begin van deze eeuw is er slechte ervaring opgedaan met het uitbesteden van re-integratiediensten door UWV, die na een aantal jaren dan ook beëindigd is. Voor deze mislukking zijn duidelijk aanwijsbare redenen. Voor de analyse hiervan verwijzen we naar bijlage 1.

Bij het vormgeven van de relatie tussen uitbesteder (de publieke re-integratieorganisatie) en de inbesteder (de arbeidsmarktdienstverlener) is in elk geval het volgende van belang:

- De maatstaf voor succes. Niet de inzet, niet de productie, uitsluitend het resultaat moet worden beloond. Bij 'resultaten' gaat het bijvoorbeeld om: het aantal mensen dat van-uitkering-naar-werk is geholpen.
- De omschrijving van resultaten. Het is zaak de resultaten zorgvuldig te definiëren.² Gaat het (alleen) om van-uitkering-naar-werk? Of speelt bijvoorbeeld ook de duurzaamheid van de transitie een rol?
- Biedingen en het contract gaan over de 'drempelwaarde'. Dit is het percentage mensen dat, gegeven het beschikbaar gestelde budget, binnen een bepaalde termijn aan werk wordt geholpen. Presteert de inbesteder onder de drempelwaarde dan moet de organisatie een boete betalen; presteert de inbesteder op de drempelwaarde dan krijgt hij niets; boven de drempelwaarde verdient de inbesteder geld. Veilingen vinden plaats op basis van de drempelwaarde: de aanbieder die de hoogste drempelwaarde biedt, wint het contract.
- De structuur van 'percelen'. Net als publieke organisaties nu, zullen de arbeidsmarktdienstverleners de neiging vertonen hun inspanningen te concentreren op 'makkelijk plaatsbaren' binnen een kavel om zo de klantenmelk af te romen. Dit effect kan (deels) worden tegengegaan door met percelen te werken die bestaan uit min of meer homogene groepen, met een waarde op de arbeidsmarktwaardescan die dicht bij elkaar ligt.

- De duur van het contract. Is de termijn van het contract te kort, dan heeft inbesteder te weinig tijd om succes te kunnen boeken; is de termijn te lang dan duurt het te lang voordat een slecht presterende inbesteder kan worden vervangen.
- De omvang van de contracten. Per regio wil je meerdere inbesteders hebben, maar meer dan een handvol is contraproductief. De 'kavelgrootte' moet aantrekkelijk zijn voor serieuze, professionele partijen die kunnen en willen investeren in kennis om in de loop der tijd steeds effectiever en efficiënter te worden in het begeleiden van mensen van-uitkering-naar werk.
- Kwaliteitseisen aan de bidders. Aan potentiële deelnemers aan de veiling moeten basiskwaliteitseisen worden gesteld.

Informatie is de kurk waarop dit leermodel drijft. Op basis van de arbeidsmarktscan die wordt afgenomen moeten dienstverleners een correcte inschatting kunnen maken van de kansen op succes en de kosten die hiervoor moeten worden gemaakt. Dit is van belang omdat voor mensen met een lagere arbeidsmarktwaarde hogere kosten moeten worden gemaakt dan voor makkelijk plaatsbaren. Op dit moment zijn er meerdere van zulke informatie-producten in gebruik, waaronder de Werkverkenner van UWV en arbeidsmarkt(waarde)scans van verschillende commerciële aanbieders. Op basis hiervan kan een landelijk uniforme scan worden ingevoerd die in de loop der tijd kan worden verbeterd. De landelijke uniformiteit garandeert dat arbeidsmarktdienstverleners zonder aarzeling actief kunnen zijn in de 35 arbeidsmarktregio's.

Informatie speelt ook op een tweede manier een belangrijke rol: bij het vergelijken van resultaten. Dit geldt niet alleen, zoals boven gememoreerd, voor de prestaties van de 35 regio's. Maar ook voor de prestaties van de arbeidsmarktdienstverleners, die makkelijk vergelijkbaar worden. Met deze prestatie-informatie kunnen regio's leren percelen zo goed mogelijk samen te stellen, inclusief de beste hoogte van budgetten hiervoor.

Brengt dit gemengde model de vier doelen van de publieke arbeidsmarktinfrastructuur dichterbij?

De score op doel 1 (allocatie) verbetert door de maatregelen binnen elk van de drie infrastructuren. Door de prikkels in de private infrastructuur verbetert het zoekgedrag, zowel van werkgevers als van hun werknemers. Sectoren krijgen meer oog voor de arbeidsmarkt buiten de sector. Vanuit de publieke arbeidsmarktinfrastructuur is er meer inzicht in de competenties van het arbeidsaanbod en een directere link met de arbeidsvraag.

De score op doel 2 (het terugdringen van vermijdbare uitkeringslasten) is ook hoger. Werkenden gaan minder vaak van-werk-naar-uitkering; de re-integratie van-uitkering-naar-werk verloopt beter. De uitkeringslasten gaan, althans in theorie, omlaag.

De score op doel 3 (scholing) gaat iets omhoog. Zowel door de prikkels voor werkgevers en werkenden in het private domein, als door de extra scholing in sectoren, en de scholing die wordt aangeboden door de re-integratiebedrijven. Een groep die binnen het model (nog) niet wordt

bereikt zijn de laaggeschoolde werkenden. Als gezegd kan het veulingsysteem in een later stadium tot deze groep worden uitgebreid.

De score op doel 4 (rechtvaardigheid) is diffuser. Een grotere kans op werk voor uitkeringsgerechtigden is een duidelijke plus. Maar onzekerheid over werk en inkomen aan de onderkant van de arbeidsmarktwaardeverdeling neemt door dit model, in eerste aanleg, niet noemenswaardig af. Het model is hier immers uitgewerkt voor mensen die een beroep doen op een uitkering, niet op kwetsbare werkenden. Maar er is geen reden waarom het veilingmodel, als het eenmaal werkt, niet uitgebreid zou kunnen worden tot percelen kwetsbare werkenden.

Mensen met een te lage waarde op de arbeidsmarktwaardescan hebben om (direct) in aanmerking te komen voor re-integratie op de arbeidsmarkt zijn en blijven afhankelijk van de (de kwaliteit van de) gemeentelijke dienstverlening en die van UWV.

Voor meer bevredigende uitkomsten op de arbeidsmarkt is dus een gemengd model nodig. Het gaat om een pakket maatregelen dat bestaat uit twee delen. Deel 1 bevat maatregelen die betrekking hebben op de materiële wetgeving op en rond de arbeidsmarkt. Hiermee wordt het gedrag beïnvloedt van werkgevers, werkenden, sectoren en de dienstverleners op en rond de arbeidsmarkt. Deze maatregelen verbeteren eerst en vooral de werking van de twee arbeidsmarktinfrastructuren die toch al (redelijk) goed presteren: de private arbeidsmarktinfrastructuur en de sectorale arbeidsmarktinfrastructuur. Over de exacte inhoud van

deze aanpassingen zijn we in deze studie zo beknopt mogelijk gebleven.

Deel 2 van het pakket maatregelen betreft de aanpassing van de publieke/geografische arbeidsmarktinfrastructuur die als het om re-integratie gaat vooral zwaktes kent, en nauwelijks sterke punten. Dit disfunctioneren is vooral zo schrijnend omdat de mensen met de zwakste positie op de arbeidsmarkt er van afhankelijk zijn. Het lerende veilingmodel, dat is ingericht op de re-integratieprestaties stap voor stap te verbeteren, oogt als een beter alternatief.

Bijlagen

Bijlage 1 De re-integratiemarkt van het UWV begin deze eeuw

In 2001 was de aftrap van de markt voor re-integratiediensten. Gemeenten en het UWV konden re-integratie van uitkeringsgerechtigden in de WW, WAO of bijstand vanaf dat moment uitbesteden aan private re-integratieve bedrijven (ribs). Zeven jaar later concludeerde het ministerie SZW in een beleidsdoorlichting dat het effect van re-integratie tussen 2001 en 2005 beperkt was.¹ Enkele maanden nadien concludeerde de Algemene Rekenkamer dat niet kon worden beoordeeld of gemeenten en UWV hun re-integratie budget wel doelmatig besteedden.² Onder aanzwellende kritiek schroefden het gemeenten en het UWV de verantwoordelijkheden van private bedrijven terug.³ Er werden minder volledige integratietrajecten uitbesteed, en meer losse re-integratiemodules. Zo hielden opdrachtgevers de regie. In de regeerakkoorden van 2010 en 2012 werd flink bezuinigd op het re-integratiebudget van het UWV, en in mindere mate op dat van gemeenten.

In deze bijlage trekken we lessen uit deze geschiedenis die kunnen helpen bij het nadenken over de toekomstige inrichting van de arbeidsmarktinfrastructuur.

Wat ging er mis, destijds? De grootste fout van de aanbesteders leek aanvankelijk het aanbestedingsmechanisme.⁴ Ten eerste maakte aanbesteder gebruik van het verkeerde selectiemechanisme. In plaats van een veiling, werd gebruik gemaakt van een tijdrovende vergelijkende toets; een

beoordeling van het re-integratiebedrijf op verschillende kwalitatieve dimensies. Ten tweede maakte de aanbesteders gebruik van productiebeloning, een beloning op basis van wat een rib produceerde (*output*), namelijk de hoeveelheid begeleidend werk dat de ribs uitvoerden. Beter was geweest om gebruik te maken van resultaatbeloning, een beloning op basis van het bepaalde resultaat (*outcome*), namelijk hoeveel uitkeringsgerechtigden een baan vonden. De prikkel die uitging van het productiebeloningsmodel leidde tot veel re-integratietrajecten waarvan niet duidelijk was of ze doeltreffend waren. Later ging het UWV in toenemende mate gebruik maken van resultaatbeloning. Resultaatbeloning verhoogde maar in beperkte mate de effectiviteit, leidde tegelijkertijd tot perverse prikkels en werkte alleen voor werkzoekenden met een hoge baankans.⁵

Zoals Koning en Onderstal in 2004 al kopten: Goed aanbesteed is het halve werk. Een goed aanbestedingsmechanisme pikt het beste re-integratie bedrijf eruit, en zorgt ook nog eens dat dit bedrijf zijn best doet. Om deze doelen te bereiken zijn twee mechanismen om uit te kiezen; het selectiemechanisme en het beloningsmechanisme.⁶

Het beloningsmechanisme

We diepen nu verder uit van welk aanbestedingsmechanisme gemeenten en het UWV gebruik maakten, en welke gevolgen dit had. We beginnen met het beloningsmechanisme.

Gemeenten en het UWV maakten in de eerste jaren vooral gebruik van productiebeloning. De aanbesteder betaalde een re-integratiebedrijf per geleverd product, zoals een type scholing of een bepaalde bemiddelingsinspanning. Het probleem was dat niet duidelijk was of deze productie wel effect had op de resultaten, namelijk of uitkeringsgerechtigden (duurzaam) werk vonden. Integendeel: omdat aanbieders zich moeilijk konden onderscheiden op kwaliteit, werd vooral geconcentreerd op prijs, wat ten koste ging van resultaten.⁷

Vergeleken met productiebeloning heeft resultaatbeloning voordelen. Bij resultaatbeloning wordt een rib betaald voor het resultaat, zoals het aantal duurzaam geplaatste uitkeringsgerechtigden. Het zogenoemde *'no cure no pay'* contract is een voorbeeld van resultaatbeloning. Resultaatbeloning vereist minder communicatie en controle (ribs hoeven geen bonnetjes aan te leveren) en het motiveert ribs om te zorgen dat uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk werk vinden. Als scholingstrajecten niet werken, dan is dat probleem voor de ribs.

Door een te kleine schaal en een bureaucratische procedure was resultaatbeloning voor gemeenten en het UWV in de jaren '00 geen optie. Er vonden veel verschillende aanbestedingen tegelijkertijd plaats op kleine deeltrajecten. Dit maakte het moeilijk te achterhalen wie verantwoordelijk was voor welk deel van de gerealiseerde resultaten. Voor een op resultaat gebaseerd model moet er één rib zijn die verantwoordelijk is voor duidelijke afgebakende resultaten, zoals plaatsingen binnen een bepaalde regio, een bepaalde doelgroep, of allebei.⁸ De vele kleine trajecten maakten de

vergelijkende toetsen ook een enorme administratieve last. In 2002 telde het IWI 3491 inschrijvingen, met een gemiddelde van 39 pagina's per inschrijving.⁹

Voor de beter plaatsbare werkzoekenden verhoogden contracten gebaseerd op resultaatbeloning de plaatsing, maar niet de duur van werk. Tussen 2002 en 2005 heeft het UWV in toenemende mate gebruik gemaakt van resultaatbeloning. Het effect van deze tactiekwijziging was beperkt, en onvoldoende om de reputatie van aanbestedingen te redden. De ontwikkeling is vanuit onderzoeksperspectief echter gunstig, omdat het variatie biedt aan de hand waarvan de resultaatbeloning onderzocht kan worden. Dat hebben Koning en Heinrich in 2013 gedaan. Zij vonden dat resultaatbeloning voor kansrijke werkzoekenden de plaatsing verhoogde, maar niet de duur van de plaatsing. De contractvorm was voor deze doelgroep dus beperkt effectief op de korte termijn, en niet effectief op de lange termijn.¹⁰ Voor kansarme werkzoekenden had de verandering in aanbestedingswijze geen effect. In resultaatbeloningscontracten in andere landen wordt een soortgelijk fenomeen geobserveerd; resultaatbeloning verbetert het resultaat dat wordt beloond, maar niet andere wenselijke uitkomsten, zoals de kwaliteit van dienstverlening of de duur van de plaatsing.¹¹

Een verklaring hiervoor is dat re-integratiebedrijven moeilijk plaatsbare klanten 'parkeerden', gedrag dat lijkt op afroming.¹² Dit houdt in dat het re-integratie bedrijf de klanten wel aannam (al dan niet omdat ze daar contractueel toe verplicht waren), maar geen middelen stopte in hun plaatsing. Hierdoor hielden uitvoerders middelen over

voor de makkelijk te plaatsen klanten. Dit verhoogde het aantal plaatsingen (waar het bedrijf voor betaald werd), maar vergrootte tegelijkertijd het gat tussen kansrijke en kansarme werkzoekenden.¹³

Interessant is dat Koning en Heinrich concluderen dat Nederland in 2007 precies het tegenovergestelde gedaan heeft van wat de effectiviteit had verhoogd: begeleiding van mensen met een goede baankans werd weer publiek geregeld, terwijl dit juist de doelgroep is waarvoor uitkomstafhankelijke contracten (een beetje) helpen. Het was beter geweest als het UWV de beloning afhankelijk had gemaakt van de plaatsbaarheid van de doelgroep, of alleen de re-integratie van uitkeringsgerechtigden met een hoge baankans had aanbesteed, en de re-integratie van uitkeringsgerechtigden met een lage baankans publiek was opgevangen.¹⁴ Beide opties zouden parakeerde drag voorkomen.

Het is mogelijk dat het UWV in 2007 nog niet gemakkelijk aan de nodige informatie kon komen om deze groepen te scheiden. Sinds 2015 maakt het UWV landelijk gebruik van een Werkverkenner, die de plaatsbaarheid van uitkeringsgerechtigden moet inschatten.¹⁵ Op basis hiervan past het UWV zijn dienstverlening aan. Het meest spaarzame model voorspelt inmiddels 70,3 procent van de werkhervattingen goed.¹⁶

Het selectiemechanisme

Gemeenten en het UWV maakte als selectiemechanisme gebruik van de vergelijkende toets, ook wel een schoonheidswedstrijd genoemd.¹⁷ Het werkte als volgt. Eerst schreven bedrijven zich in voor de aanbesteding. De inschrijvingen werden door de

aanbesteder eerst gescand op breekpunten, zoals een geschiedenis van strafbare feiten of het niet nakomen van betalingsverplichtingen. Daarna begon de *gunningsfase*, waarin de aanbesteder de bedrijven scores toekende op vier verschillende criteria; ervaring, prijs, plaatsingspercentage, methodiek. Ten slotte woog de aanbesteder deze vier scores, en koos dan een winnaar uit. In dit proces zat subjectiviteit, en het was administratief veel werk voor de aanbesteder.

Veilingen vragen minder administratief werk en zijn minder subjectief. Echter, leidden ook niet altijd tot de beoogde resultaten. Een bekend probleem is de vloek van het winnende bod (de *winners curse*). Als ribs bieden op een aantal uitkeringsgerechtigden dat ze kunnen plaatsen,¹⁸ en de onzekerheid over een realistisch aantal groot is, wordt de veiling meestal gewonnen door de meest overmoedige bidder.¹⁹ Dit bedrijf komt vervolgens in de problemen als het niet aan zijn beloften kan voldoen. Onzekerheid is groter wanneer de markt nieuw is of als factoren zoals de conjunctuur veel invloed hebben, en wanneer de boete voor een te laag aantal plaatsingen hoger is.

Conclusie

Uit deze geschiedenis trekken we de volgende lessen die bruikbaar zijn bij het nadenken over de toekomst:

- Het aanbesteden van re-integratiediensten verhoogt niet automatisch de effectiviteit van re-integratiediensten. De vormgeving ervan luistert nauw, zowel van het beloningsmechanisme als voor het selectiemechanisme voor de re-integratieaanbieders.

- Resultaatbeloning is doeltreffender dan productiebeloning. Resultaatbeloning verbetert het resultaat, maar niet gerelateerde uitkomsten die niet worden beloond.
- Als voor re-integratieaanbieders de beloning niet afhangt van de plaatsbaarheid van uitkeringsgerechtigden zullen ze moeilijk plaatsbare klanten parkeren, wat kansengelijkheid vergroot. Het is mogelijk dat het UWV tussen 2001 en 2007 niet voldoende informatie had om te selecteren op plaatsbaarheid.
- Een aanbesteding op basis van een vergelijkende toets is subjectiever en tijdrovender dan een aanbesteding op basis van een veiling.

Bijlage 2 Lijst gesprekspartners

Tof Thissen, *UWV*

Bernhard ter Haar, *Algemene Bestuursdienst (ABD)*

Carsten Herstel, *Ministerie van SZW*

Rutger Groot Wassink, *Gemeente Amsterdam*

Ton Wilthagen, *Universiteit Tilburg*

Irmgard Borghouts-van de Pas, *Universiteit Tilburg*

Pierre Koning, *Vrije Universiteit Amsterdam*

Erik Dannenberg, *Divosa*

Rob Slagmolen, *VNO-NCW*

Raymond Puts, *AWVN*

Bijlage 3 Literatuur

Hoofdstuk 1. Stromen op de arbeidsmarkt

1. CBS. (2020) Arbeidsmarktmobiliteit <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/arbeidsmarktmobiliteit>.
2. De Beer, P. et al. (2019) "Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt; De focus op zekerheid." TNO en CBS.
3. van Echtelt et al. (2016) "Aanbod van arbeid 2016". Sociaal en Cultureel Planbureau.
4. In het jaar 2016/17 vonden 158.000 mensen werk vanuit een uitkering (zie eerdergenoemd CBS/TNO (2019), uitkering is WW, AOV, bijstand en overig). Het aantal mensen dat een transitie maakte vanuit inactiviteit (473.000) werkloosheid (243.000), onderwijs (103.000) of VWNW (719.000) was bij elkaar opgeteld 1,5 miljoen (CBS/TNO, 2019). 158.000 gedeeld door 1,5 miljoen is ongeveer 10 procent.

Hoofdstuk 2. De huidige arbeidsmarktinfrastructuur

- 1 CBS (2021) "Beroepsbevolking naar arbeidsmarktregio, 2014-2019" <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/07/beroepsbevolking-naar-arbeidsmarkt-regio-2014-2019>.
- 2 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/19/gemeenten-en-uwv-versterken-samenwerking-in-de-regio>.

Hoofdstuk 4. Opties voor een betere arbeidsmarktinfrastructuur

1. Principaal agent problemen met twee lagen zijn een stuk ingewikkelder dan die met een enkele laag. Als er inefficiënties zijn in één van beide lagen kunnen die het gehele systeem ondermijnen. Voor een theoretische uitweiding zie: Raelin, J. D., & Bondy, K. (2013). Putting the good back in good corporate governance: The presence and problems of double layered agency theory. *Corporate Governance: An International Review*, 21(5), 420-435.
2. Resultaatbeloning verhoogt doorgaans alleen het beloonde resultaat, en niet gerelateerde wenselijke uitkomsten. Tomkinson, E. (2016). Outcome-based contracting for human services. *Evidence Base: A Journal of Evidence Reviews in Key Policy Areas*. Exeley. <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.211167481895633>.

Bijlage 1. De re-integratiemarkt van het UWV begin deze eeuw

1. Ministerie van SZW: Beleidsdoorlichting re-integratie, Den Haag, 2008.
2. Algemene Rekenkamer: Rapport bij het jaarverslag 2007 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), 21 mei 2008, p. 47 (31 444, nr. 2).
3. Mallee, L. Mevissen, J.W.M. en Tap W.R. 'Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt' (2008) Eindrapport 2008 Regio-plan Beleidsonderzoek.
4. Koning, P. en Onderstal S. (2004) Goed aanbesteed is het halve werk – Een economische analyse van de aanbesteding van re-integratie. CPB.

5. Koning, P., & Heinrich, C. J. (2013). Cream skimming, parking and other intended and unintended effects of high powered, performance based contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461-483.
6. Koning, P en Onderstal S. (2004) Goed aanbesteed is het halve werk – Een economische analyse van de aanbesteding van re-integratie. CPB.
7. Mallee, L. Mevissen, J.W.M, Soethout, J.E. en Weening, H.A. 'De Re-integratiemarkt Geijkt- Evaluatie introductie marktwerking bij re-integratie van niet-werkende' Regioplan Beleidsonderzoek (2006).
8. Bovendien moet deze rib de verantwoordelijkheid dragen voor een lange tijd. Feedback mechanismen zijn traag in de markt voor re-integratie, zeker bij moeilijke doelgroepen. Je wilt een bedrijf belonen voor zijn eigen inspanning, niet voor die van zijn voorganger. Dit is dan ook een nadeel van resultaatbeloning. Als de aanbesteder namelijk het vermoeden heeft dat hij niet goed geselecteerd heeft, dan zit hij nog jaren aan de inefficiënte rib vast.
9. IWI, 2003, De Praktijk van het Aanbesteden – Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure re-integratiecontracten 2002 van UWV.
10. Een contractvorm ontwerpen die de juiste prikkels biedt op zowel de korte als de lange termijn blijft een uitdaging voor zowel beleidsmakers als academici. Heckman, J. J., Heinrich, C. J., Courty, P., Marschke, G., & Smith, J. (2011). The performance of performance standards. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
11. Tomkinson, E. (2016). Outcome-based contracting for human services. *Evidence Base: A Journal of Evidence Reviews in Key Policy Areas*. Exeley. <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.211167481895633>.
12. Afomingsgedrag en parkeergedrag zijn verschillende manieren om winst te vergroten door een bepaalde groep uit te sluiten. Afoming vind plaats waarin een bedrijf alleen klanten met een hoge winstmarge aanneemt. Soms kan dat niet, omdat bedrijven een verplichting hebben om iedereen aan te nemen. Dan kunnen bedrijven klanten parkeren. Klanten worden dan wel aangenomen, maar er worden geen middelen in gestopt.
13. Een studie uit 2002 suggereert dat wanneer de contractvorm een groter risico bij de uitvoerders legt, resultaatbeloningscontracten voor meer ongewenste effecten zoals 'parkeren' zorgen. Het risico voor uitvoerders is groter als ze een hogere boete krijgen als ze niet aan de drempelwaarde komen, of als ze een kleine doelgroep hebben waardoor ze het risico op mislukte re-integratie minder goed kunnen spreiden Heckman, J., Heinrich, C. J., & Smith, J. (2002). The performance of performance standards. *Journal of Human Resources*, 38, 778–811.
14. Koning, P., & Heinrich, C. J. (2013). Cream skimming, parking and other intended and unintended effects of high powered, performance based contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461-483.

15. Dusseldorp, E. Hofstetter, H, SonkeS.
“Landelijke doorontwikkeling van de
UWV Werkverkenner” Eindrapportage
(TNO rapport voor UWV (2018).
16. Dusseldorp, E. Hofstetter, H, SonkeS.
“Landelijke doorontwikkeling van de
UWV Werkverkenner” Eindrapportage.
TNO rapport voor UWV (2018).
17. Koning, P. en Onderstal S. (2004) Goed
aanbesteed is het halve werk – Een
economische analyse van de aanbesteding van re-integratie. CPB.
18. Vaak werd in een resultaatbeloning
aanbesteding de rib betaald voor alle
duurzame plaatsingen boven een
bepaalde drempelwaarde. Als de rib
minder uitkeringsgerechtigden kon
plaatsen dan de drempelwaarde kreeg
het een boete. Degene die in de veiling
dan de hoogste drempelwaarde bied,
krijgt het contract.
19. Koning, P. en Onderstal S. (2004) Goed
aanbesteed is het halve werk - Een
economische analyse van de aanbesteding van re-integratie. CPB.

Een arbeidsmarkt die elke dag een beetje beter werkt

De infrastructuur van de arbeidsmarkt kan werkenden én werklozen beter helpen. In de huidige infrastructuur gaat veel goed, maar veel ook niet, blijkt uit onze analyse. We schetsen denkroutes om de arbeidsmarktinfrastructuur beter in te richten. Welke rol moeten private en sectorale partijen hierin spelen? En welke rol publieke partijen? De interessantste denkroute bestaat uit een mix van private en publieke oplossingen die leert steeds beter te functioneren. Een lerende arbeidsmarktinfrastructuur.

De lerende arbeidsmarktinfrastructuur draagt er in de eerste plaats aan bij dat steeds meer werknemers van-werk-naar-werk stromen, zonder tussenstop in de sociale zekerheid. In de tweede plaats helpt zo'n infrastructuur mensen met een uitkering steeds doeltreffender aan nieuw werk.

