

Netto-effectiviteit als leidraad voor het reïntegratiebeleid

In de praktijk worden beleidsresultaten nog te dikwijls beoordeeld op basis van de bruto-effecten, terwijl de netto-effectiviteit duidelijk meer aangewezen is. In zijn bijdrage stelt Jaap de Koning terecht dat de uiteindelijke toetssteen voor een reïntegratiebeleid gelegen is in de netto-effectiviteit van dit beleid. Deze notie behoeft wellicht enige uitleg.

Bij een reïntegratiebeleid is het de bedoeling om een zo groot mogelijk aandeel van de deelnemers terug aan het werk te krijgen. Als er van de 100 werklozen die een trajectbegeleiding volgden na verloop van tijd 90 een baan vinden, dan lijkt dit op het eerste zicht een puik resultaat. Nochtans zou het best kunnen dat het gevoerde beleid heel weinig met dit resultaat te maken heeft. Ook zonder deel te nemen aan de trajectbegeleiding zou immers een zeker aandeel van de 100 werklozen wellicht na verloop van tijd een baan gevonden hebben.

Indien dit inderdaad het geval is voor 70 van de 100, dan zijn er in het voorbeeld slechts 20 werklozen (90-70) die een baan hebben gevonden dank zij de deelname aan het arbeidsmarktprogramma. Het programma heeft dan een bruto-effectiviteit van 90, maar een netto-effectiviteit van slechts 20.

Bruto-effecten misleidend

Ten eerste is de bruto-effectiviteit zeer gevoelig voor de arbeidsmarktconjunctuur: als het goed gaat zal bijna automatisch de bruto-effectiviteit stijgen, zonder dat noodzakelijkerwijs de netto-effectiviteit toeneemt (met name omdat de groep van werklozen die ook zonder deelname een baan vindt, toeneemt als de arbeidsmarkt aantrekt). Ten tweede

omdat bruto-effecten manipuleerbaar zijn door de beleidsuitvoerende instantie, en wel door selectief op te treden: bij hogergeschoolde, jongere, blanke mannelijke werklozen zal de bruto-effectiviteit normaal hoger liggen dan bij lagergeschoolde, oudere, niet-blanke vrouwelijke werklozen, zonder dat

dit overigens iets zegt over het netto-effect van het beleid voor de respectievelijke groepen.

Als de netto-effectiviteit hoger ligt bij zwakkere doelgroepen dan bij sterkere doelgroepen – en er zijn enige indicaties in de literatuur die er op wijzen dat dit het geval is – wordt een beleidsbeoordeling op basis van de bruto-effectiviteit rondt contra-productief. Men gaat dan immers op basis van de hoge bruto-effecten het beleid bij voorkeur richten op die groepen waarvoor het beleid de minste impact heeft. Maar zelfs als de netto-effecten van het beleid tussen de verschillende doelgroepen niet systematisch verschillend zouden zijn, kan men opmerken dat de afroming of ‘cherry picking’ waartoe het beoordelen van de beleidsuitvoerder op basis van de bruto-effecten zal leiden, alvast niet erg billijk is.

Eerder werd de netto-effectiviteit omschreven als het aandeel van de deelnemers dat *dankzij deelname aan de maatregel* een baan vindt. Dit moet eigenlijk nog verder verfijnd worden. Zo zou men op zijn minst iets moeten zeggen over de duurzaamheid van het bekomen resultaat, al was het maar om te vermijden dat een beleidsuitvoerende instantie hoge (bruto én netto) effecten kan boeken door de deelnemers voor te bereiden op, respectievelijk te draineren naar een tijdelijke baan. Ook andere

kenmerken van de gevonden banen (kwaliteit, werkbaarheid, verloning, enzovoort) zijn van belang.

Een wezenlijk probleem is echter dat zelfs het meten van de netto-effectiviteit, zonder rekening te houden met dit soort van nuances, al een uitermate moeilijk iets is. In de literatuur terzake is trouwens een heuse methodestrijd terug te vinden: van niet-experimentele benaderingen over de zogenaamde quasi-experimenten tot en met sociale experimenten. (We verwijzen de geïnteresseerde lezer naar http://perswww.kuleuven.ac.be/~u0009035/papers/Siswo_wav.pdf).

Netto-effecten zijn gering

Uit onderzoek naar de netto-effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid komt vrij systematisch naar voor dat de gemeten netto-effecten veeleer gering zijn. Jaap de Koning stelt terecht dat het desondanks toch zin kan hebben om met dit beleid door te gaan, onder meer omdat zelfs een lage netto-effectiviteit per saldo toch tot een positief rendement kan leiden: als een werkloze een baan vindt, daalt het uitkeringsvolume en stijgen onder meer de belastingontvangsten. Indien dit enigszins duurzaam is mag er volgens de Koning al wat geld besteed worden aan een beleid dat hiertoe bijdraagt.

Tot dusver allemaal elementen die reeds lange tijd bekend zijn. Maar op het punt waar het verhaal interessant en vernieuwend zou kunnen worden, laat de tekst van de Koning ons toch een beetje op onze honger. Van wezenlijk belang in een discussie over de uitbesteding en vermarkting van het arbeidsmarktbeleid, zijn de implicaties van het feit dat er erg weinig bekend is over de netto-effectiviteit van dit beleid, en dat deze netto-effecten ook niet direct zichtbaar zijn. Dit betekent immers dat de overheid bepaalde opdrachten gaat uitbesteden zonder dat zij in staat is om de door de opdrachtnemer geleverde inspanningen en kwaliteit adequaat te kunnen beoordelen. Deze situatie van asymmetrische informatie leidt tot een typisch 'principal-

agent' probleem, maar er zijn zeker oplossingen te bedenken om dit probleem op te lossen. Het zou trouwens naïef zijn om te denken dat dit probleem zich ook nu al niet stelt, bij de uitvoering van het reïntegratiebeleid door de VDAB en diverse derden (NGO's).

Tegelijkertijd mag men veronderstellen dat het overheidsinitiatief en zeker de not-for-profit-initiatieven niet alleen geïnteresseerd zijn in het minimaliseren van de te leveren inspanning, en dat deze initiatieven ook omwille van andere motieven actief zijn op de reïntegratiemarkt (weze het de bepalingen in een beheerscontract in het ene geval, en een zeker engagement in het andere geval).

Bij een uitbestedingsbeleid waar ook for-profit-initiatieven toegang toe hebben, wordt de situatie enigszins complexer, omdat deze initiatieven *uit de aard der zaak* wel voornamelijk en overwegend gemotiveerd worden door het maken van winst. Andere motieven om actief te zijn op de reïntegratiemarkt zullen hier veel minder spelen en dan ook niet kunnen compenseren voor de asymmetrische informatie. Hiermee is niet gezegd dat er geen plaats is voor deze initiatieven op de reïntegratiemarkt, maar wel dat er goed moet worden nagedacht over de manier waarop en de voorwaarden waaronder zij hun plaats kunnen innemen.

Jaap de Koning haalt wel aan dat er meer zou moeten geïnvesteerd worden in profilingsystemen die moeten toelaten om vast te stellen hoeveel en welke dienstverlening een klant nodig heeft. Een goed werkend profilingsstelsel zou inderdaad een antwoord kunnen bieden op het bovenstaand probleem. Vraag is alleen of een profilingsstelsel met een voldoende voorspelkracht in de praktijk wel haalbaar is, en zelfs als dat inderdaad haalbaar zou zijn, of men niet eerst dat stelsel op poten moet zetten vooraleer uitgebreid uit te besteden, in plaats van de omgekeerde weg te volgen.

Joost Bollens
HIVA
K.U. Leuven