

De kosten-effectiviteit van het activerend arbeidsmarktbeleid

Joost Bollens

Steunpunt WSE

2012

1. Inleiding

De kostprijs van het actieve arbeidsmarktbeleid worden typisch gedragen door overheidsmiddelen, i.e. de belastingsbetaler. Men kan betogen dat deze belastingsbetaler dan ook van de overheid mag vragen dat zij verantwoording aflegt m.b.t. de aanwending van deze middelen: zorgde de inzet van deze middelen voor een toegevoegde waarde, d.w.z. brachten ze iets op, en hoe effectief was dan dit proces van creatie van toegevoegde waarde?

Er wordt wel eens geschreven dat de plicht om een beleid te voeren dat een toegevoegde waarde heeft, a fortiori geldt in een periode van budgettaire crisis en besparingen, zoals degene waarin we ons momenteel bevinden. Deze argumentatie is echter wat ongelukkig, want ze impliceert dat op momenten waarop de budgettaire situatie minder prangend is, de overheid niet langer meer zou moeten streven naar een efficiënte en effectieve inzet van de overheidsmiddelen, en dat is een standpunt dat moeilijk te verdedigen is. Wel is het wellicht zo dat in budgettair moeilijke tijden de roep naar verantwoording groter zal zijn, en het beleid ook meer behoefte heeft aan een instrumentarium dat kan helpen bij het maken van keuzes wat betreft de budgetallocatie over alternatieve bestedingen. De voorliggende paper, die handelt over de kostprijs en kosteneffectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid, biedt daartoe een bijdrage.

Een belangrijk element bij het beoordelen van de toegevoegde waarde van individuele maatregelen van het actief arbeidsmarktbeleid, wordt zonder meer gevormd door evaluaties die een inschatting maken van de netto-effectiviteit van de maatregel. In essentie houdt netto-effectiviteit in dat men nagaat wat de geobserveerde effecten zijn van de maatregel (de zogenaamde bruto-effectiviteit), die men dan vervolgens via een aangepaste methode corrigeert door rekening te houden met wat er zou zijn gebeurd in afwezigheid van de maatregel. Bij wijze van voorbeeld, voor een groep van 50-52 jarige Vlaamse werklozen die in 2009 werden geactiveerd via de zogenaamde systematische aanpak, stelden we vast dat 5 maand na de start van de activering 24% aan het werk is. Dit is het bruto-effect. Vervolgens werd via een aangepaste methode geschat dat in afwezigheid van die "systematische aanpak" op hetzelfde moment circa 20,5% van deze groep aan het werk zou zijn geweest. Het netto-effect van dit beleid is na vijf maanden dan ook gelijk aan het verschil tussen deze twee waarden, met name circa 3,4% (Bollens 2011).

Over de wijze waarop de netto-effectiviteit kan worden bepaald, bestaat er een uitgebreide literatuur (zie Bollens 2007). Zonder hier in het kader van deze paper verder op willen in te gaan, kan vermeld worden dat wat betreft de vanuit een methodologisch standpunt wenselijke benaderingen er momenteel een consensus bestaat met betrekking tot de volgende methoden: het experimenteel opzet, de regressie-discontinuïteit, het verschil van de verschillen en de timing-of-events benadering.

De geschatte netto-effectiviteit van een maatregel is, zoals reeds gezegd, een cruciaal element bij het beoordelen van de toegevoegde waarde van de maatregel. Stel immers dat deze netto-effectiviteit gelijk is aan nul, of zelfs kleiner dan nul (in welk geval de deelnemers aan de maatregel beter waren af geweest wanneer ze niet zouden hebben deelgenomen), dan is zonder meer duidelijk dat de maatregel geen toegevoegde waarde heeft en dat de middelen die voor deze maatregel werden ingezet, beter een andere bestemming hadden gekregen.

Wanneer evenwel wordt aangetoond dat een bepaalde maatregel wel een beduidend positief netto-effect heeft, is daarom nog niet aangetoond dat er sprake was van een efficiënte aanwending van de middelen : het is immers mogelijk dat voor het bereiken van dat resultaat heel veel middelen moesten worden ingezet, terwijl men mogelijk hetzelfde resultaat had kunnen bekomen via een andere maatregel die heel wat minder kost.

Bij het beoordelen van de toegevoegde waarde van een maatregel, volstaat het met andere woorden niet om zich te beperken tot de netto-effectiviteit (leidt de maatregel tot een bepaald, gewenst effect, dat er niet zou zijn geweest in afwezigheid van de maatregel), men moet ook op de een of de andere manier kijken naar de kosten-effectiviteit: hoeveel kost het om dit resultaat te bekomen.

In wat volgt, bespreken we verschillende benaderingen die kunnen worden gehanteerd om een afweging te maken tussen de kosten en baten van een beleidsmaatregel. We onderscheiden de (1) sociaal-economische kosten-baten analyse, (2) de kosten-effectiviteitsanalyse en (3) de sociale opbrengstvoet van een investering.

In een sociaal-economische kosten-baten analyse wordt een lijst gemaakt van alle te verwachten kosten en baten van een bepaalde beleidsmaatregel, en dit voor alle betrokken partijen. Vervolgens wordt getracht om al deze kosten en baten uit te drukken in monetaire termen (in "euro"). Aangezien daarna alles is uitgedrukt in dezelfde eenheid, kan men dan vervolgens alle kosten en baten optellen, en bekomt men een cijfer, wat het gemakkelijk maakt om de toegevoegde waarde van de bestudeerde beleidsmaatregel te vergelijken met de toegevoegde waarde van alternatieve beleidsbestedingen.

Een kosten-effectiviteitsanalyse is minder ambitieus, omdat men hier de resultaten van het beleid (de effecten) niet in monetaire termen hoeft uit te drukken. Men zal dan typisch trachten te berekenen hoeveel het kost om een bepaald effect te realiseren. In vergelijking met een kosten-baten analyse is de informatiebehoefte duidelijk kleiner : in essentie volstaat het als men een schatting heeft van het netto-effect en informatie over de kosten die nodig waren om dit te bereiken. Daar staan twee duidelijke beperkingen tegenover. Ten eerste is de uitkomst van een kosten-effectiviteitsanalyse duidelijk minder algemeen dan de uitkomst van een kosten-baten analyse. Men kan enkel maatregelen die eenzelfde effect beogen, vergelijken. Ten tweede is een kosten-effectiviteitsanalyse duidelijk minder aangewezen wanneer een maatregel op twee of meer dimensies gewenste effecten heeft.

Volledigheidshalve vermelden we ook de benadering van "social return on investment", de sociale opbrengstvoet van een investering. Qua methode en invulling is deze aanpak volledig te situeren binnen het denkkader van de sociaal-economische kosten baten analyse. We nemen dit toch als een afzonderlijke benadering op, omdat gedurende de laatste jaren met name binnen de sector van de sociale economie deze benadering veel belangstelling heeft gekregen. Een mogelijk onderscheid dat een afzonderlijk behandeling rechtvaardigt, is met name de vaststelling dat de sociaal-economische kosten-baten analyse en de kosten-effectiviteitsanalyse in essentie financiële instrumenten zijn die aan een investeerder (hier : de overheid) informatie verschaffen over welke investering het meest loont (of, welke projecten beter worden stopgezet), terwijl de analyse van de sociale opbrengstvoet binnen een sociale economieproject minder gericht is op de investeringsbeslissing, maar veeleer gericht is op het expliciteren naar alle stakeholders (werknemers , management, klanten, overheid,

ruimere maatschappij,...) wat de toegevoegde waarde is van de onderneming op sociaal vlak , op ecologisch vlak, op economisch vlak, enz.

2. Sociaal-economische kosten-baten analyse

Een sociaal-economische kosten-baten analyse (in wat volgt SKB) van een bepaalde beleidsmaatregel zal typisch starten met een lijst van alle kosten en baten die kunnen worden toegewezen aan de invoering van de maatregel. Daarbij is het in eerste instantie overigens niet belangrijk of het al dan niet gaat over kosten of baten die gemakkelijk zijn uit te drukken in monetaire termen. Voor sommige rubrieken zal inderdaad achteraf blijken dat ze niet zomaar in geldtermen zijn uit te drukken, maar dat wil daarom nog niet zeggen dat ze daarom onbelangrijk zouden zijn, en het expliciet vermelden van deze kost in de lijst biedt dan toch al enige garantie dat ook met deze kost rekening kan worden gehouden bij de eindbeslissing. Het inbrengen van de kost van een menselijk leven in een SKB wekt vb. dikwijls controverse (al is deze kostenrubriek bij een SKB van activerend beleid, gelukkig maar, meestal overbodig). Daar kan men overigens tegen inbrengen dat door beleidsmakers dikwijls wel impliciet een kostprijs wordt gehanteerd voor een mensleven, om verder te gaan op dit voorbeeld. Een commissie die beslist dat een bepaald levensreddend geneesmiddel wel wordt terugbetaald, en een ander levensreddend geneesmiddel niet, omdat het te duur is, hanteert de facto een impliciet plafond met betrekking tot de waarde van een menselijk leven.

Bij de te evalueren maatregel zijn er meestal diverse betrokken partijen, die potentieel allemaal hun eigen kosten en baten hebben. Men kan vb. het onderscheid maken tussen de overheid, de deelnemers aan de maatregel, de werkgevers, de instellingen die de maatregel aanbieden, en de rest van de maatschappij (waaronder niet-deelnemers). Soms is wat voor de ene partij een baat is, voor de andere partij een kost. Zo zal een activerende maatregel die een zeker aandeel van de deelnemende werklozen aan werk helpt, voor de overheid o.m. als baat hebben dat er minder werkloosheidsuitkeringen moeten worden betaald. Voor de groep van de deelnemende werklozen staat daar dan evenwel een identieke kost tegenover, met name het verlies van de werkloosheidsuitkering (door degenen die werk vinden dankzij de maatregel). In de overheidsbalans is er daar een baat, in de deelnemersbalans is er een kost. In de globale balans, waarin de kosten en baten van alle betrokkenen worden samengesteld, vallen die twee tegen over elkaar weg.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van een aantal potentiële kosten en baten, waarbij verschillende betrokken partijen worden onderscheiden. Hierbij is er vanuit gegaan dat de activeringsmaatregel uitgaat van de Vlaamse overheid, en dat de feitelijke uitvoering van de activeringsactie wordt uitbesteed, zodanig dat de "kosten van activeringsacties" vermeld staan als kost bij de Vlaamse overheid, en dezelfde rubriek terugkomt als baat bij aanbieders van acties. Verder valt op te merken dat niet alle vermelde kosten en baten voor alle acties even relevant zijn. Zo wordt bij de deelnemers verwezen naar een kost ten gevolge van de deelname als negatief signaal naar potentiële werkgevers. Dit effect zal in het algemeen niet aanwezig zijn bij activeringsmaatregelen, maar er kan niet worden uitgesloten dat het kan bestaan in specifieke gevallen, vb. bij activeringsacties die gericht zijn op werkzoekenden met een heel beperkte inzetbaarheid.

Tabel 1 Overzicht van de kosten en baten van actiefarbeidsmarktbeleid

Betrokken partij	Kosten	Baten
Deelnemers	<p>Tijdens de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - directe kosten verbonden aan de deelname (kinderopvang, verplaatsingskosten, kleding,...); - minder vrije tijd; - minder mogelijkheid tot thuisarbeid / informele arbeid/ vrijwilligerswerk; - minder tijd om naar werk te zoeken; <p>Na de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - deelname als negatief signaal naar potentiële werkgever; - kosten verbonden aan werken (vervoer, kleding, kinderopvang) - sociale zekerheid WN en directe belastingen; - verlies werkloosheidsuitkering; - verlies vrije tijd; 	<p>Tijdens de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - hoger inkomen tijdens deelname (vb. opleidingspremie, verplaatsingsvergoeding); <p>Na de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - toegenomen competenties; - loon; - hogere kans op vinden van werk; - lager werkloosheidsrisico; - hogere jobsatisfactie; - grotere zelfwaardering; - groter levensgeluk; - betere gezondheid;
Private werkgevers	<p>Tijdens de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - daling aantal beschikbare werkzoekenden; <p>Na de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - verloning, sociale zekerheid WG 	<p>Na de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - vacatures makkelijker/beter te vervullen; - toename productie
Vlaamse overheid	<p>Tijdens de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - kosten van de activeringsacties; 	<p>Tijdens de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - opbrengsten uit de acties;
Federale overheid		<p>Na de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - minder werkloosheidsuitkeringen; - meerinkomsten sociale zekerheid - meerinkomsten directe belastingen - meerinkomst indirecte belasting door toename consumptie
Aanbieders activering	<p>Tijdens de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - kosten (loon, materiaal, kapitaal, etc.) 	<p>Tijdens de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - kosten van de activeringsacties;
Rest van de maatschappij	<p>Na de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - substitutie; - verdringing; - deadweight effect; 	<p>Na de actie</p> <ul style="list-style-type: none"> - daling criminaliteit; - positie spill overeffecten op familieleden, waaronder kinderen; - daling kosten gezondheidszorg - betere werking arbeidsmarkt; - verbetering sociale cohesie;

Bronnen : Vos e.a. 2000; Vleugels e.a. 1998; Boorsma e.a. 1994; Nicaise 1995; Groot e.a 2003;

Eenmaal de lijst van kosten en baten is opgesteld, moeten nog een aantal bijkomende beslissingen worden gemaakt.

- **Tijdspectief** : bij vele investeringsprojecten, zal er typisch in een eerste fase vooral sprake zijn van de investering, m.a.w. zal men geconfronteerd worden met kosten, terwijl de opbrengst van de investering, de baten, vooral zullen worden gerealiseerd in latere periodes. Het is dan ook belangrijk om te beslissen gedurende welke periode men de kosten en baten van de bestudeerde maatregel zal in rekening nemen. Deze beslissing is niet triviaal maar bovendien ook cruciaal voor het uiteindelijke resultaat: stel vb. dat een werkloze dankzij de deelname werk vindt, en in afwezigheid van de deelname werkloos was gebleven. Het is dan zeker gerechtvaardigd om de uitgespaarde werkloosheidsuitkering als een baat voor de overheid te beschouwen. Maar dan komt onmiddellijk de vraag naar boven gedurende hoelang men dit als baat mag aanrekenen: als men dit gedurende de volgende 5 jaar als een baat aanrekent, gaat men er impliciet vanuit dat in afwezigheid van de deelname de werkloze gedurende die vijf jaar werkloos zou zijn gebleven, en dat is al een erg sterke veronderstelling. De keuze m.b.t. de duur gedurende dewelke er sprake is van baten is wellicht ook te relateren aan de inhoud van de activeringsactie : een grondige beroepsopleiding van een paar maanden zal potentieel gedurende een langere periode vruchten afwerpen dan een eenmalig gesprek tussen de werkzoekende en haar consulent.

Men kan de keuze van een tijdshorizon vermijden door te werken men zogenaamde terugverdiertijden : men berekent dan hoeveel tijd het in beslag neemt vooraleer de baten opwegen tegen de gemaakte kosten (Groot e.a. 2003)

- **Discontovoet** : nauw verbonden met het tijdspectief is de vraag m.b.t. de keuze van de hoogte van de te hanteren discontovoet. Deze discontovoet is nodig om kosten en baten uit de toekomst vergelijkbaar te maken met huidige kosten en baten. Ten gevolge van de zogenaamde tijdsvoorkeur, wordt in het algemeen 1 € nu als meer waardevol ingeschat dan 1€ volgend jaar. Via de discontovoet worden toekomstige kosten en baten verdisconteerd naar het heden, en kan men de netto actuele waarde van het project berekenen. Een zinvolle keuze is om als discontovoet de intrestvoet te nemen waartegen de overheid geld kan lenen (Groot e.a. 2003). Bij een hoge discontovoet zal men weliswaar projecten waarvan de baten zich vooral op langere termijn situeren strenger beoordelen.

Bij twijfel kan men steeds een beroep doen op gevoeligheidsanalyse : bereken de SKB voor verschillende waarden van de discontovoet. Ofwel zal dan blijken dat dit weinig verschil uitmaakt voor het eindresultaat, ofwel zullen dan degenen die uiteindelijk moeten beslissen over het project, moeten oordelen welke discontovoet zij willen hanteren.

- **Compensatie** : het eindresultaat van een SKB is één getal, de netto actuele waarde van het project. Dit geeft dan aan of het project globaal gezien al dan niet tot een positief resultaat leidt, maar aangezien het hier gaat over de som van kosten en baten over de verschillende partijen, is het natuurlijk best mogelijk dat sommige partijen heel veel baat hebben bij het project, terwijl andere partijen minder baat hebben bij de maatregel, of zelfs ronduit verliezen bij de maatregel. Bij bepaalde activerende maatregelen met sterke substitutie-effecten, kan dit bijvoorbeeld het geval zijn. Typevoorbeeld is het jongerenbanenplan uit de jaren '90 van de vorige eeuw, waarbij werkgevers een RSZ-korting bekwamen bij het aanwerven van jongeren onder de 26 jaar. Dergelijke

maatregelen zullen ongetwijfeld gevolgen hebben voor werklozen die net de leeftijd van 26 jaar gepasseerd zijn, men kan verwachten dat hun kans op het vinden van werk na invoering van de maatregel gevoelig is verkleind. Stel dat uit een SKB zou blijken dat per saldo het resultaat van deze maatregel positief is, dan blijft natuurlijk de vaststelling dat voor een bepaalde groep het eindresultaat duidelijk negatief is. De vraag is dan hoe men dit aanpakt.

In de welvaartseconomie werd traditioneel uitgegaan van het zogenaamde Pareto-principe : als in situatie B minstens één persoon er beter aan toe is dan in situatie A, en niemand is er slechter aan toe, dan is er een Pareto-verbetering mogelijk door van A naar B te gaan. Het probleem met dit criterium is dat het voeren van een beleid (i.e. het introduceren van een maatregel) zonder dat er ergens iemand op achteruitgaat, quasi onmogelijk is, zodanig dat het Pareto-principe de facto bijna altijd kiest voor de status quo. Daarom werd er overgegaan op de zogenaamde Kaldor-Hicks-efficiëntie. Er is sprake van een Kaldor-Hicks-verbetering als het theoretisch mogelijk is om de verliezers volledig te compenseren met datgene wat de winnaars winnen, in welk geval er uiteindelijk niemand op zou achteruitgaan bij de overgang van A naar B, en er dus sprake zou zijn van Pareto-verbetering, als de compensatie effectief zou betaald worden.

In het geval van een SKB zal er sprake zijn van een Kaldor-Hicks-verbetering van zodra de baten groter zijn dan de kosten. Het onderliggende waardeoordeel is dat het maatschappelijk te verantwoorden is om via de invoering van een beleid sommigen te benadelen, als de winst van de overigen maar groot genoeg is.

Het weze duidelijk dat dit principe dus hoegenaamd geen rekening houdt met verdelingskwesties, en in die zin redelijk leeg blijft (theoretisch is het mogelijk dat iedereen er op achteruitgaat behalve één, zolang het voordeel voor die ene maar opweegt tegen het verlies van de anderen, zal het project volgens dit principe mogen doorgaan). Een tussenoplossing bestaat er in om te werken met gewichten, waarbij dan vb. de "armen" een groter gewicht krijgen.

De studie van Brown e.a. (2007) (zie kader) geeft een pragmatische oplossing voor het verdelingsprobleem bij de keuze tussen verschillende invullingen van loonkostensubsidies.

Een vergelijking van de effectiviteit van diverse vormen van loonkostensubsidies

In een theoretische bijdrage, die wel empirisch wordt gesimuleerd voor de Duitse arbeidsmarkt, stellen de auteurs (Brown e.a. 2007) zich de vraag welke doelgroepkeuze men het best maakt bij het geven van loonkostensubsidies. Daarbij stellen ze de keuze voor tussen de volgende vier maatregelen:

- (i) loonkostensubsidie voor laaggeschoolde werknemers;
- (ii) aanwervingsvoucher (i.e subsidie gedurende 1 periode) voor langdurig werklozen;
- (ii) aanwervingsvoucher voor laaggeschoolde werknemers;
- (iv) aanwervingsvoucher voor laaggeschoolde langdurig werklozen;

Bij het beoordelen van de resultaten hanteren ze niet de Pareto-efficiëntie, maar wel een concept dat ze omschrijven als "Approximately welfare efficient". Een maatregel is approximately welfare efficiënt wanneer voldaan is aan de drie volgende voorwaarden:

- (1) de invoering van de maatregel moet leiden tot een toename van de totale werkgelegenheid en tot een toename van de globale welvaart (waarbij welvaart wordt gerepresenteerd door de nutsfuncties van de huishoudens, en die nutsfuncties functie zijn van de consumptie);

(2) de invoering van de maatregel mag niet leiden tot een toename van de inkomensongelijkheid (gemeten door de Gini-coëfficiënt);

(3) de maatregel moet zelffinancierend zijn (door de extra belastinginkomsten en de vermindering van werkloosheidsuitgaven).

Uiteraard sluit voorwaarde (2) niet uit dat er mensen zullen zijn die erop achteruitgaan (zonder gecompenseerd te worden) maar dit is anderzijds toch al een heel eind verwijderd van de Kaldor-Hicks-formulering waar verdelingsaspecten volledig afwezig waren.

Het model wordt dan vervolgens gecalibreerd voor Duitsland en geeft de volgende resultaten:

- de loonsubsidies voor laaggeschoolden zijn niet AWE (voornamelijk omdat ze niet zelffinancierend zijn);
- de aanwervingsvouchers daarentegen, kunnen wel AWE zijn. Bovendien zijn de aanwervingsvouchers voor langdurig werklozen meer effectief dan die voor de laaggeschoolde werknemers.

- Het meten van de kosten en de baten

“The lack of good cost data poses a barrier to serious cost-benefit analysis in many European contexts (and some North American ones as well). Ideally, one would have detailed data on both average and marginal costs for each service offered, broken down geographically in cases where costs varied substantially by, for example, location in a large city, a small city or a rural area. Instead, researchers often have available little more than the program budget and the total number of persons served” (Smith 2009).

De kwaliteit van een kosten-baten analyse zal in eerste instantie bepaald worden door de kwaliteit en het detailniveau van de beschikbare gegevens. Dit geldt in de eerste plaats voor de kostenkant. Zoals het citaat van Smith aangeeft, is er dikwijls niet veel meer beschikbaar dan de globale kostprijs en het aantal deelnemers, gesteld dat deze informatie tenminste al beschikbaar is.

In het luik m.b.t. de kosteneffectiviteitsanalyse, gaan we dieper in op de benodigde kosteninformatie en op de zogenaamde ingrediëntenmethode die kan worden gebruikt om deze kosten te identificeren en te meten.

Naast de beperkte beschikbaarheid van de gegevens, is een ander obstakel bij het uitvoeren van een kosten-baten analyse het feit dat vele kosten en baten niet vanzelfsprekend in monetaire termen zijn uit te drukken (cf. de reeds vermelde “prijs van een menselijk leven”).

Over de loop der jaren zijn wel een aantal benaderingen ontstaan die toelaten om op een meer of minder gesofisticeerde manier een monetaire waardering te maken van uitkomsten die op zich niet monetair zijn. We beschrijven een vijftal methodes (Rossi e.a. 2004, p. 353 e.v.).

1. Directe schatting in geldtermen

De volgens de vermelde auteurs minst controversiële methode bestaat er in om de directe geldwaarde van een uitkomst te schatten, wanneer mogelijk. Ze geven als voorbeeld het 's avonds twee uur langer openhouden van een gezondheidscentrum. Als daardoor op jaarbasis de afwezigheid op het werk (en dus het loonverlies) bij de potentieel begunstigen met gemiddeld 10 uur kan worden verminderd, kan met de gemiddelde jaarlijkse baat per kop gelijkstellen aan 10 uurlonen.

2. Marktwaardering

Soms zullen marktprijzen indirect informatie geven over de monetaire waarde van bepaalde uitkomsten. Zo zal de evolutie van vastgoedprijzen iets zeggen over de baat van het invoeren of afschaffen van nachtvluchten.

3. Econometrische schatting

Men kan in sommige gevallen een model opstellen dat na schatting toelaat om de veronderstelde waarde van een kost of een baat te berekenen. Zoals altijd in de econometrie, zal men hierbij sommige voorveronderstellingen moeten maken, die meer of minder realistisch zijn.

De auteurs geven als voorbeeld het berekenen van de potentieel verhoogde belastingsopbrengst in een buurt ten gevolge van een maatregel die de criminaliteit in deze buurt verlaagt. Hiervoor wordt informatie gebruikt over de belastingsopbrengst van vergelijkbare buurten waar de criminaliteitsgraad al lager is, en waar de vergelijkbaarheid wordt geoptimaliseerd door in een multivariate analyse diverse relevante buurtkenmerken op te nemen.

4. Hypothetische vragen

Bij deze benadering wordt aan de potentiële begunstigden rechtstreeks gevraagd hoeveel waarde zij hechten aan een bepaalde uitkomst. Het gebruik van eenvoudige bevragingen m.b.t. de bereidheid tot betalen is wellicht veeleer naïef aangezien de bevragede personen er niet noodzakelijk belang bij hebben om eerlijk te antwoorden.

In de literatuur zijn er ondertussen echter al diverse mechanismen voorgesteld die rekening houden met het feit dat mensen mogelijk “strategisch” antwoorden of de vraag naar hun bereidheid tot betalen (“incentive compatible willingness to pay”).

5. Afleiden uit gemaakte beleidskeuzes

In deze benadering worden baten geschat op basis van de gemaakte beleidskeuzes. Als voorbeeld kan worden verwezen naar het boven gegeven voorbeeld m.b.t. de terugbetaling (of niet) van bepaalde levensreddende geneesmiddelen. De auteurs geven wel aan dat men voorzichtig moet zijn met deze benadering, aangezien politieke keuze “complex, shifting and inconsistent” is.

Als geen enkele van deze methodes tot een aanvaardbare schatting komt, zal men voor bepaalde uitkomsten geen monetaire waardering hebben, zodanig dat er in de uiteindelijke SKB geen rekening zal worden gehouden met deze uitkomst(en). In de praktijk zal men dan de SKB uitvoeren met inbegrip van alle uitkomsten waarvoor er wel een monetaire waardering beschikbaar is, en samen met het eindresultaat een lijst voorleggen van alle uitkomsten waarmee geen rekening werd gehouden.

Deze moeilijkheden verklaren ook waarom er dikwijls wordt teruggegrepen naar een kosteneffectiviteitsanalyse, omdat de uitkomsten daar, althans wat betreft de baten, niet hoeven uitgedrukt te worden in geldtermen.

Kosten-baten analyses in de praktijk

Wanneer men de wetenschappelijke literatuur overschouwt, valt op dat op het vlak van de analyse van de netto-effectiviteit van het activerend arbeidsmarktbeleid de Europese landen in de laatste 10 à 15 jaar een serieuze sprong voorwaarts hebben gemaakt, onder meer onder impuls van het ESF, dat het belang van een evaluatie van haar acties altijd sterk in de verf heeft gezet. Men kan vaststellen dat niet alleen het aantal verschenen evaluatiestudies in vele Europese landen toeneemt, ook de kwaliteit van de gehanteerde methodologie is in opmars (Card e.a. 2009). Op het vlak van de kosten-baten analyses m.b.t. het activerend beleid is de situatie heel anders, het aantal verschenen studies is veeleer beperkt.

Een van de mogelijke verklaringen is dat de gevonden netto-effecten dikwijls eerder klein, nihil of zelfs negatief zijn. Met negatieve effecten, of effecten die bijna gelijk zijn aan nul, heeft het over het algemeen weinig zin om te investeren in een SKB, aangezien men dan al op voorhand kan inschatten dat het globaal SKB-resultaat ook gering of negatief zal zijn. Dit is wat Smith 2009 het "why bother when the programs do not really work anyway" argument noemt.

Een andere verklaring is dat een degelijke SKB uitvoeren, zeker geld kost. Aangezien de beleidsmakers binnen dit beleidsdomein minder vertrouwd zijn met dit instrument, zal men ook minder geneigd zijn om er een beroep op te doen.

Gesteld dat reeds werd geïnvesteerd in onderzoek naar de netto-effectiviteit van een beleidsmaatregel, kan het uitvoeren van een kosteneffectiviteitsanalyse een alternatief zijn voor de SKB. Het uitvoeren van een kosteneffectiviteitsanalyse zal immers minder bewerkelijk zijn, al mag men een en ander ook weer niet onderschatten, omdat binnen een overheidscontext dikwijls wordt gewerkt met afwijkende kostenconcepten, die bovendien niet in het gevraagde detail zullen beschikbaar zijn (zie ook verder). Overigens moet op basis van de literatuur worden vastgesteld dat de kosteneffectiviteitsanalyse van het activerend beleid vooralsnog evenmin veel wordt toegepast.

Reïntegratie van groepen aan de rand van de arbeidsmarkt

In Vleugels e.a. 1998, werd een voorstel onderzocht waarin langdurig werklozen in Vlaanderen systematisch een werkervaringsplaats krijgen aangeboden. Daarbij werd o.a. ook een SKB uitgevoerd, waarbij de resultaten over verschillende jaren werden doorgerekend, en dit voor verschillende deelscenario's, zoals (1) een tweejarig programma voor alle werklozen die reeds langer dan 5 jaar werkloos zijn, (2) een eenjarig programma (werkervaring plus opleiding) voor werklozen die langer dan twee jaar werkloos zijn, en (3) een gediversifieerd programma voor alle langdurig werklozen (met een langere interventieduur naarmate de werkloosheidsduur langer is).

Bij dit specifiek opzet is een juiste schatting van de effecten van de interventies natuurlijk cruciaal : welk aandeel van de geactiveerde langdurig werklozen zal na afloop van hun deelname aan het garantieplan (en tengevolge van die deelname) doorstromen naar het regulier circuit, al dan niet blijvend. Tegelijkertijd is het natuurlijk zeer moeilijk om hiervan een juiste inschatting te maken, omdat het over een ex ante SKB gaat, d.w.z. voorafgaand aan een potentiële invoering van het programma. Lessen trekken uit vroegere acties gericht op langdurig werklozen is ook gevaarlijk, omdat de schaal van dit plan zoveel groter is. Uiteindelijk moet men in een dergelijke situatie dan ook terugvallen op gevoeligheidsanalyses (de SKB doorrekenen voor diverse waarden van de netto-effectiviteit), of analoog, berekenen hoe hoog de netto-doorstroom moet zijn om te zorgen dat de kosten-baten balans op maatschappelijk vlak in evenwicht is.

In Kok e.a. 2006 werd een SKB uitgevoerd m.b.t. de reïntegratie van andere groepen in de marge van de arbeidsmarkt, met name de Nederlandse bijstandtrekkers, zieken etc (concreet gaat het over de bijstandsgerechtigden, WW'ers, WAO'ers en zieke werknemers).

Hier wordt wel vertrokken van schattingen van het effect van deelname aan een traject op de baankans (niet voor de zieke werknemers). Daarbij wordt gebruik gemaakt van een timing-of-events model (waarin weliswaar alleen wordt rekening gehouden met geobserveerde kenmerken, terwijl toch kan worden aangenomen dat de selectie naar maatregelen/trajecten ook en zeker bij deze doelgroepen zal berusten op niet-geobserveerde kenmerken (zoals gezondheidstoestand, motivatie)).

De studie komt tot de slotsom dat het inzetten van trajecten voor deze doelgroepen leidt tot een positief maatschappelijk rendement. Dit is vooral toe te wijzen aan de productie van degenen die weer aan het werk gaan.

Verder wordt er nog vastgesteld dat het maatschappelijk rendement hoger zou kunnen zijn als het juiste instrument op het juiste tijdstip wordt ingezet bij de juiste persoon, hetgeen nog niet het geval blijkt te zijn.

In de bibliografie vindt men nog een aantal verwijzingen naar uitgevoerde SKB m.b.t. activerende maatregelen (Boorsma e.a. 1994 ("additionele arbeid, Nederland"), Dionisius e.a. 2008 ("Jongeren stage, Zwitserland en Duitsland"), Hasluck ("New deal for lone parents, VK"), Jespersen e.a. 2008 ("Opleiding, Denemarken"), Nicaise 1995 ("OCMW-cliënten, België"), Vos e.a. 2000 ("ESF-trajecten, Vlaanderen"))).

3. Kosteneffectiviteitsanalyse

In een kosteneffectiviteitsanalyse wordt nagegaan welke maatregel of welk beleid een bepaald resultaat kan genereren tegen een minimale kost. Men gaat typisch voor twee of meer maatregelen na wat hun effectiviteit is, en hoeveel dit dan kost. Een van die twee maatregelen kan ook de bestaande toestand zijn (de status quo), waarbij dan de andere maatregel betrekking heeft op een nieuwe benadering. De analyse levert dan een eenvoudig antwoord op de vraag of men die nieuwe maatregel moet invoeren, dan wel of men de toestand beter laat zoals die al was.

De resultaten kunnen worden uitgedrukt via de incrementele kosteneffectiviteitsverhouding, waarbij m staat voor de nieuwe maatregel en c voor de controle toestand (de status quo). Als K de (gemiddelde) kost van een alternatief weergeeft, en E het netto-effect van iedere maatregel, wordt deze verhouding gegeven door:

$$R = (K_m - K_c) / (E_m - E_c)$$

Deze maatstaf, die vooral in de gezondheidseconomie veel wordt gebruikt (geneesmiddel a versus geneesmiddel b), geeft dus de verhouding weer tussen enerzijds de verandering in de kosten door m te kiezen i.p.v. c , en anderzijds de verandering in de effecten.

Als de nieuwe interventie zowel goedkoper is dan de status quo, en bovendien ook meer effectief, is deze maatstaf niet echt nodig, dan is dadelijk duidelijk welke keuze men moet maken. Als de nieuwe interventie echter duurder is dan de status quo, maar ook meer effectief, kan deze benadering wel interessant zijn. Dit geldt zeker als er verschillende interventies zijn waartussen men moet kiezen.

In wat volgt, werken we een voorbeeld uit waar er verschillende behandelingen mogelijk zijn, waartussen beleidsmakers moeten kiezen¹. Naast de status quo ("de basisdienstverlening"), zijn er nog een vijftal andere acties mogelijk, met verschillende prijskaartjes en verschillen in effectiviteit (vb. een korte opleiding, een meer langdurige opleiding, etc.). Tabel 2 geeft de verschillende maatregelen. De effectiviteit moet men hier zien als de netto-effectiviteit van de maatregel, vb. in termen van het aantal extra-personen die werk vinden dank zij de maatregel. Maatregel A kan onmiddellijk worden uitgesloten, want B is én goedkoper én meer effectief.

Tabel 2

Maatregel	Kosten	Effectiviteit
E	5.500,00 €	5
D	3.500,00 €	4
C	2.500,00 €	3
B	1.000,00 €	2
A	1.200,00 €	1.5
Status quo	500,00 €	1

1 Het voorbeeld komt uit http://www.herc.research.va.gov/resources/faq_a01.asp

De resterende maatregelen worden vervolgens gerangschikt volgens hun netto-effect. Men kan dan de incrementele kosteneffectiviteitsratio berekenen, door voor iedere maatregel de naar effectiviteit net lager gerangschikte maatregel als controle te nemen.

Tabel 3

Maatregel	Kosten	Effectiviteit	Incrementele Kosteneffectiviteitsverhouding
E	5.500,00 €	5	2000
D	3.500,00 €	4	1000
C	2.500,00 €	3	1500
B	1.000,00 €	2	500
Status quo	500,00 €	1	–

Tabel 3 geeft de resultaten. Nu kan maatregel C worden uitgesloten. Voor C geldt dat de incrementele kosteneffectiviteitsverhouding 1500€ bedraagt voor 1 eenheid effectiviteitswinst. Wanneer de beleidsmaker beslist dat een effectiviteitswinst van 1 eenheid inderdaad 1500€ waard is, dan nog zal men nooit voor C kiezen omdat in dat geval maatregel D veel aantrekkelijker is. Bijgevolg kan ook maatregel C geschrapt worden.

Tabel 4 geeft dan weer welke alternatieven overblijven. Uiteindelijk moet de beleidsmaker beslissen hoeveel hij of zij wil betalen voor een eenheid effectiviteitswinst. Als zelfs 500€ als teveel wordt beschouwd, zal alles bij het oude blijven en wordt geen enkele van de voorgestelde maatregelen geïmplementeerd. Naarmate men meer wil betalen voor één eenheid, komen duurdere, maar dan ook meer effectieve, maatregelen in aanmerking.

Tabel 4

Maatregel	Kosten	Effectiviteit	Incrementele Kosteneffectiviteitsverhouding
E	5.500,00 €	5	2000
D	3.500,00 €	4	1250
B	1.000,00 €	2	500
Status quo	500,00 €	1	–

Vooraleer men deze maten kan berekenen, moet men natuurlijk in de eerste plaats beschikken over gegevens m.b.t. de effectiviteit en m.b.t. de kosten van iedere maatregel. Voor het in kaart brengen van de kosten kan men een beroep doen op de zogenaamde ingrediënten-methode (Levin 1995).

De kosten van een interventie worden bepaald door de waarde te schatten van alle goederen en diensten die door de maatschappij moeten worden opgegeven om de interventie mogelijk te maken. Deze goederen en diensten worden de ingrediënten van de interventie genoemd.

Goederen en diensten, of meer in het algemeen, resources, zijn meestal schaars, men zou er meer van kunnen gebruiken dan wat men beschikbaar heeft. Dat wil dan ook zeggen dat, als men resources inzet voor een bepaalde interventie, er andere interventies zijn die men niet kan doen. Het

is dan ook belangrijk om rekening te houden met de opportuniteitskost van een gemaakte keuze, hetgeen gelijk is de waarde van de beste alternatieve aanwending van die resources.

Bij de ingrediëntenmethode wordt dit dan geschat door een procedure met drie onderscheiden fases: (1) de ingrediënten moeten worden geïdentificeerd; (2) de waarde van de ingrediënten moet worden bepaald, evenals de globale kost van de interventie; (3) de kosten moeten vervolgens worden geanalyseerd via een geschikt beslissingsgeoriënteerd kader.

Fase 1 komt ook voor bij een SKB, althans wat betreft het kostengedeelte. In tegenstelling tot een SKB, zal men bij een kosteneffectiviteitsanalyse meestal slechts met één partij rekening houden, in ons geval de overheid die de interventie betaalt. Fase 2 is wellicht de meest bewerkelijke. Waar mogelijk hanteert men de gewone marktprijs van de ingrediënten (die in principe de opportuniteitskost weerspiegelt). Voor materialen en diensten die gewoon op de markt worden aangekocht, kan in principe de marktprijs bekend zijn. Een probleem is wel dat de overheidsboekhouding meestal niet geschikt is om dit soort van informatie aan te leveren, omdat gemaakte kosten niet aan concrete activiteiten kunnen worden toegewezen. Voor directe kosten (vb. personeelskost van personeel dat rechtstreeks bij de activiteit is betrokken, zoals docenten bij een opleiding) en materialen is een dergelijke toewijzing bovendien meestal gemakkelijker dan voor indirecte kosten, terwijl net die laatste kosten relatief aan belang winnen. De recente aandacht voor de introductie bij de overheid van boekhoudsystemen gericht op activity based costing zouden hier op termijn soelaas kunnen bieden, al wordt dan ook weer aangegeven dat dergelijke systemen duur en complex zijn.

Voor fase 3 verwijst Levin dan vervolgens naar de nood aan een geschikt beslissingsgeoriënteerd kader. Het boven voorgestelde kader m.b.t. de incrementele kosteneffectiviteitsverhouding kan hier duidelijk dienst doen.

4. Conclusie

In Vlaanderen worden aanzienlijke middelen besteed aan het activerend arbeidsmarktbeleid. Het is dan ook belangrijk om na te gaan of deze middelen goed worden besteed. Daarbij is het van belang om na te gaan of de geïnvesteerde middelen tot een positief rendement leiden, respectievelijk of er geen alternatieve bestedingen zijn die tot een hoger rendement zou kunnen leiden.

Het is daarom in eerste instantie noodzakelijk om regelmatig na te gaan wat de netto-effectiviteit is van diverse activerende maatregelen bij diverse doelgroepen. In de tweede plaats moet men dan bovendien nagaan hoeveel het kostte om dit netto-effect te realiseren. Dit kan men doen door het uitvoeren van een sociale kosten baten analyse, of, wanneer men enkel wil rekening houden met de kostenkant, een kosten-effectiviteitsanalyse.

De resultaten van dergelijke analyses leveren een belangrijke input voor de vormgeving van het toekomstig arbeidsmarktbeleid. Ze kunnen aangeven of een bepaalde nieuwe maatregel al dan niet moet worden opgestart, of bestaande maatregelen eventueel moeten worden beperkt in omvang of zelfs volledig moeten worden afgevoerd, of juist meer uitgebreid moeten worden. Ze kunnen leren dat bepaalde maatregelen meer rendement opleveren als men ze inzet voor bepaalde doelgroepen, en juist minder rendabel zijn als men ze richt op andere doelgroepen. Informatie m.b.t. de effectiviteit en de kosteneffectiviteit vormen m.a.w. een belangrijk instrument wanneer men de beschikbare middelen meer doeltreffend en meer efficiënt wil inzetten.

Naast het leveren van informatie die kan helpen bij beslissingen m.b.t. stopzetten of verderzetten van maatregelen, kan een SKB ook nog op een aantal bijkomende vlakken een bijdrage leveren aan het beleid (Smith 2009):

- het uitvoeren van een SKB kan aanzetten tot een groter bewustzijn over de diverse gevolgen van de maatregel voor diverse partijen (vb. grote positieve effecten op crimineel gedrag bij bepaalde arbeidsmarktprogramma's voor jongeren), en tot een groter bewustzijn van de impact van algemeen evenwichtseffecten (substitutie, verdringing, dead weight), die in de beleidspraktijk dikwijls wat onderbelicht blijven, ook omdat het zo moeilijk is om er een getal op te plakken.
- het uitvoeren van een SKB kan ook de aandacht vestigen op de (eventuele) lange termijn impact van bepaalde programma's. In de meeste effectiviteitsanalyses wordt vooral de impact op korte termijn, gedurende 1 of 2 jaar na deelname, bekeken. Wanneer men die effectiviteitsstudie inbedt in een SKB, komt bijna automatisch de vraag bovendrijven hoe het gesteld is met de evolutie van de effecten op een langere termijn. Dit is niet onbelangrijk omdat uit de literatuur blijkt dat sommige programma's inderdaad effecten hebben op langere termijn, en dat bij andere programma's de effecten zich pas manifesteren na verloop van tijd.

Tot nog toe wordt dit soort van instrumenten slechts in beperkte mate toegepast in het arbeidsmarktbeleid. Dit geldt ook voor de kosteneffectiviteitsanalyse, die nochtans minder eisen oplegt wat betreft de benodigde informatie. Een van de belangrijke obstakels is het feit dat het dikwijls moeilijk is om kosten correct toe te wijzen aan het niveau van individuele acties, zodat men slechts een benaderende inschatting kan maken van de kosten van een concrete arbeidsmarktmaatregel. Het valt aan te bevelen dat hier meer aandacht aan wordt besteed, zodat op termijn beleidsbeslissingen onder meer kunnen worden gebaseerd op een meer adequate inschatting van de kostprijs van de verschillende beleidsalternatieven.

Referenties

- Attanasio, O., Kugler, A., & Meghir, C. (2009). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Developing Countries: Evidence from a Randomized Trial. *IZA Discussion Paper No.4251*.
- Bollens (2007), De meting van de effectiviteit van arbeidsmarktprogramma's, WSE Report.
- Bollens, J. (2011), Evaluating the mandatory activation of older unemployed, WSE Report.
- Bijwaard, G. (2007). Modelling the Time on Unemployment Insurance Benefits. *IZA Discussion Paper No.2936*.
- Boorsma, S., Homburg, G., Visser, T. (1994), kosten en baten van additionele arbeid: onderzoek naar systematiek en meetbaarheid, Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, 86 p.
- Borland, J. & Tseng, Y. P. (2007). Does a minimum job search requirement reduce time on unemployment payments? Evidence from the Jobseeker Diary in Australia. *INDUSTRIAL & LABOR RELATIONS REVIEW*, 60, 357-378.
- Brown, A., Merkl, C., Snower D. (2007), Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, *IZA Discussion Paper No. 2835*
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2009), Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, *The Economic Journal*, 2010, 120, p. 452-477.
- de Koning, J. (2005). Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness. *SEOR*.
- Dionisius, R. e.a. (2008), Cost and benefit of Apprenticeship Training: A comparison of Germany and Switzerland, *IZA Discussion Paper No. 3465*
- Fertig, M., Kluve, J., & Schmidt, C. M. (2006). Der erweiterte Minijob für Arbeitslose--Ein Reformvorschlag. (With English summary.). *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 7, 227.
- Friedlander, D., Greenberg, D. H., & Robins, P. K. (1997). Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. *Journal of Economic Literature*, 35, 1809.
- Greve, B. (2006), Active labour market policies - Delivering Lisbon, European Parliament IP/A/EMPL/ST/2006-003
- Groot, C., Kok, L., & Koopmans, C. (2003). Kosten en baten van reïntegratiediensten. *SEO*, 47 p.
- Ecorys i.s.m. Verwey-Jonker Instituut (2008), Handleiding voor kosten-batenanalyses in het sociale domein, Rotterdam, 90 p.
- Hasluck, C., Evaluation of the New Deal for lone parents. Early lessons from the Phase One Prototype - Cost-benefit and Econometric Analyses, Department of Social Security, Research Report n. 110.
- Heyma, A., Zwinkels, W., & van Seters, J. (2003). Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie; de relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten. *TNO Arbeid*.
- Jespersen, S., Munch, J., & Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics*, 15, 859-884.

- Kok, L., Hop, J., & Pott-Buter, H. (2007). Kosten en baten van participatiebeleid. SEO.
- Kok, L., Hollanders, D., & Hop, J. (2006). Kosten en baten van reïntegratie. SEO, 75 p.
- Levin, H. (1995), Cost-benefit analysis, in Carnoy, M. (ed.) (1995), International encyclopedia of Economics of Education, p. 360-369.
- Nicaise, I. (1995), Vis geven of leren vissen? Sociale kosten-batenanalyse van de TOK-projecten van OCMW's, 16 p.
- O'Neill, D. (2009). A Cost-Benefit Analysis of Early Childhood Intervention: Evidence from a Randomised Evaluation of a Parenting Programme. IZA Discussion Paper No.4518.
- Raaum, O., Torp, H., & Zhang, T. (2002). Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long run effects of labour market training. Department of Economics, University of Oslo, memorandum 15/2002.
- Rossi, P., Lipsey, M., & Freeman, H. (2004). Evaluation. Sage Publications.
- Smith, J. (2009), What can the ESF learn from US evaluations of Active Labor Market Programs?
- van Nes, P., Kroes, H., & de Koning, J. (2005). Kosten per SW-plaats. SEOR.
- Vleugels, I., Ergo, T., Bollens, J., Heylen, F., Nicaise, I. (1998), Leven na de dop. Een onderzoek naar de haalbaarheid en effectiviteit van opleidings- en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen in Vlaanderen, 224 p.
- Vos, S., Struyven, L., Bollens, J. (2000), Werk, werkloos, werk: Effectiviteit en kosten-batenanalyse van reïntegratieprojecten voor werkzoekenden. Eindrapport van de ex post-evaluatie van het Vlaamse ESF-programma 1997-1999, 192 p.
- Winter-Ebmer, R. (2006). Coping with a structural crisis: evaluating an innovative redundancy-retraining project. INTERNATIONAL JOURNAL OF MANPOWER, 27, 700-721.
- Wunsch, C. & Lechner, M. (2007). What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes. IZA Discussion Paper No.2800.