

Vergroot een subsidie of een scholingstraject voor een jonge gehandicapte de kans op een baan? Is korten op uitkeringen daadwerkelijk effectief? De overheid investeert jaarlijks 5 miljard euro in de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. Kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de maatregelen en de uitvoering krijgen steeds meer aandacht. De politiek wordt aangesproken op de resultaten.

*Daadwerkelijk effectief* is het boek over onderzoek naar prestaties van reïntegratie- en activeringsbeleid. De opgenomen artikelen beschrijven delen van de evaluatiecyclus die de resultaten van activeringsinstrumenten meten en verklaren. Als we daadwerkelijke (netto-) effecten leren kennen, dan zijn we in staat het uitvoeringsbeleid te veranderen en te verbeteren.

Vanuit het gezichtspunt van de burger als belastingbetaler, heeft het de voorkeur wettelijk vast te leggen dat belangrijke maatregelen gepaard gaan met evaluatieonderzoek. Hoe een dergelijke evaluatiecyclus er uit moet zien, is onderwerp van de discussie en de kennisontwikkeling die de auteurs met dit boek willen bevorderen.

Deze publicatie bevat artikelen over het meten van prestaties, over modellen en evaluatiemethoden. De auteurs schreven ieder een hoofdstuk met een casus van een door hen verricht onderzoek. Zij werken bij de SEO van de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit, het Centraal Planbureau en TNO Arbeid.



TNO-rapport Daadwerkelijk effectief

TNO-rapport

# Daadwerkelijk effectief

## Prestatiemeting van reïntegratie en activering

E.L. de Vos (red.)  
C.W.J. Wevers  
B.M.F. Fermin  
A.O.J. Heyma  
J.H. Abbring  
B. van der Klaauw  
P.W.C. Koning



## Voorwoord

Vergroot een werkgeverssubsidie of een scholingstraject de kans om als werkloze of arbeidsgehandicapte aan het werk te komen of is het vergeefse moeite en weggegooid geld? Wordt werk zoekgedrag beïnvloed door korting op een uitkering? Is de uitvoering doelmatig en rechtmatig? Op deze vragen willen beleidsmakers en uitvoerders graag een antwoord. Dat geldt ook voor toezichthouders en wetenschappelijk onderzoekers.

De Algemene Rekenkamer verrichtte in de periode 2000-2001 onderzoek naar de kwaliteit van de informatie over reïntegratie van arbeidsgehandicapten waarover het ministerie van Sociale Zaken 1 en Werkgelegenheid (SZW) beschikt<sup>1</sup>. De Rekenkamer concludeert dat inzicht in de resultaten van het reïntegratiebeleid op dit moment ontbreekt. Ook wordt geconstateerd dat de Minister de effecten van reïntegratiebeleid kan vergroten door duidelijker te formuleren tot welke prestaties en effecten het reïntegratiebeleid precies moet leiden.

Onderzoekers vrezen dat er sprake is van onvoldoende politieke wil om adequaat onderzoek te laten verrichten naar de effectiviteit van maatregelen zoals gesubsidieerde arbeid<sup>2</sup>. Zij stellen 'Vanuit de onderzoeker gezien, maar ook vanuit het gezichtspunt van de burger als belastingbetaler, zou het bij voorkeur wettelijk vastgelegd moeten zijn dat belangrijke maatregelen gepaard gaan met adequaat evaluatieonderzoek'.

Dit boek is een bundel van artikelen over het meten van prestaties, over modellen en evaluatiemethoden. Met deze bundel hoopt TNO Arbeid discussie en kennisontwikkeling rond de effecten van activeringsbeleid en reïntegratie-instrumenten te bevorderen. Aan de auteurs is gevraagd een hoofdstuk te schrijven met een case van door hen verricht evaluatieonderzoek. Zij werken bij het SEO (UvA), het CPB, de Vrije Universiteit (VU) en TNO Arbeid. Het resultaat van hun inspanning ligt nu voor u en mag er wezen. Wij stellen vooral de bijdragen van de auteurs van buiten TNO zeer op prijs. Dit zijn achtereenvolgens: A.O.J. Heyma (SEO), P.W.C. Koning (CPB), J.H. Abbring (VU) en B. van der Klaauw (VU).

Heyma verricht tezamen met TNO Arbeid onderzoek naar de mogelijkheden van econometrische modellering van netto-effectiviteit van reactiveringsinstrumenten. In zijn bijdrage schrijft hij over het effect van kwalificatie en bemiddeling van arbeidsgehandicapten. Koning schrijft over de ontoereikende effectiviteit van 'kansvergroten' instrumenten voor langdurig werklozen. Hij betreft in zijn econometrische modellering ook macro-effecten zoals verdringing. Abbring en van der Klaauw maken evenals Heyma gebruik van dynamische modellen die uitspraken op micro-niveau mogelijk maken. Zij beschrijven de resultaten van hun onderzoek uitgevoerd aan het Tinbergen Instituut. Ter adstructie van hun model bespreken zij de meting van effecten van aan werklozen opgelegde sancties.

---

<sup>1</sup> Reïntegratie arbeidsongeschikten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 131 (Kst 57108).

<sup>2</sup> Allaart, P.J., J. de Koning en J. Theeuwes, Gesubsidieerde arbeid in Nederland, OSA-publicatie A001, 2002, Tilburg.

De bovengenoemde econometristen stellen effecten van arbeidsmarktbeleid vast door het meten en modelleren van kwantitatieve uitkomsten van het beleid. Het gaat om cijfermatige gegevens over zaken als bereik, effectiviteit en kosteneffectiviteit.

Om beleidsuitkomsten te verklaren en te verbeteren kan echter niet volstaan worden met dergelijke gegevens. Bestudering van het uitvoeringsproces is daarbij ook noodzakelijk. Dit gebeurt in de regel aan de hand van meer ‘zachte’ gegevens over wet-technische en uitvoeringsaspecten. De bijdragen aan deze bundel van de medewerkers van TNO Arbeid centreren zich rond effect- en vooral procesevaluatie van de uitvoering. Wevers beschrijft de theorie en methodologie die leidraad waren bij de evaluatie van de Wet Rea. Hij pleit voor onderzoekstriangulatie, een combinatie van verschillende methoden en concepten, bij het vaststellen van beleidseffecten.

Fermin verrichtte onderzoek naar de werkprocessen bij Centra voor Werk en Inkomen. In zijn bijdrage ligt de nadruk op procesevaluatie. Door zijn vergrootglas zien we de neveneffecten en knelpunten die zich voordoen bij de implementatie van wetgeving.

Aan de hoofdstukken met case-beschrijvingen gaan twee hoofdstukken vooraf. Het eerste gaat in op de achtergrond van en de behoefte aan evaluatiestudies, het tweede introduceert een evaluatiemodel voor reïntegratie- en activeringsinstrumenten gebaseerd op beleidsevaluatietheorieën en principes.

De redactiecommissie, bestaande uit E.L. de Vos, C.W.J. Wevers, B.M.F. Fermin en J.J.M. Besseling, bedankt bij deze vooral de externe auteurs voor hun boeiende bijdragen aan deze bundel. De redactie vertrouwt er op dat de artikelen en stellingen in deze publicatie aanleiding zijn voor discussies, voor beter evaluatie-onderzoek, meer fundamenteel onderzoek, betere modellen, verbeterd beleid en nieuwe artikelen.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>i</b>
<b>1 Prestaties in de sociale zekerheid en het belang van onderzoek</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Arbeidsmarktbeleid in Nederland	2
1.2.1 Krapte en werkloosheid	2
1.2.2 Reïntegratie- en activeringsinstrumenten voor arbeidsgehandicapten	2
1.2.3 De Wet Rea	3
1.2.4 Behoeftte aan beleidsevaluatie	4
1.2.5 Evaluaties na 1998	4
1.3 Nieuwe structuur van de uitvoering, instrumenten en informatievoorziening	5
1.3.1 Publieke en private uitvoering	5
1.3.2 Nieuwe evaluatiemethoden door ICT en koppeling bestanden	6
1.3.3 Informatie over het reïntegratieproces	6
1.4 Internationaal probleem	7
1.5 TNO Arbeid studies naar Activering en Reïntegratie	8
<b>2 Theorieën en evaluatiemodellen rond activeringsbeleid en reïntegratie-instrumenten</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Evaluatiemodel	11
2.3 Achtergrond en principes van het model	14
2.3.1 De actoren en relaties in de keten	14
2.3.2 Procesevaluatie en kwaliteit van de uitvoering	17
2.3.3 Effectevaluatie: drie hoofdcriteria voor beoordeling arbeidsmarktbeleid	18
2.3.4 Effectevaluatie: knelpuntenanalyse	19
2.3.5 Vergelijking met evaluaties van gezondheidszorg	19
2.3.6 Onderzoeksmethode ‘triangulatie’	20
2.4 Evaluatie van reïntegratie- en activeringsinstrumenten	21
2.4.1 Reïntegratie- en activeringsmaatregelen (1)	21
2.4.2 Actoren, relaties, taken en middelenverdeling (2,3,4)	23
2.4.3 Uitvoering, interventie (5)	24
2.4.4 Effectevaluatie, waardering en criteria van actoren (6,7,8)	26
2.4.5 Effectevaluatie: effectiviteit, bereik, kosten (9)	29
2.4.6 Prestaties en econometrische modellering (9)	31
2.4.7 Verklaren, leren, verbeteren, veranderen (10): onderzoek binnen de beleidsevaluatiecyclus	31
2.5 Schematisch overzicht methodiek	32
<b>Literatuur bij hoofdstuk 1 en 2</b>	<b>35</b>
<b>3 Casus 1: Evaluatiemodel van de Wet Rea</b>	<b>39</b>
3.1 Theoretische overwegingen over beleidsevaluatie	39
3.2 Beleids- en wetsevaluatie	43
3.3 Proces- en effectevaluatie	46
3.4 Evaluatiecriteria en thema’s	49
3.5 Overzicht deelonderzoeken	52
3.6 Belangrijkste conclusies evaluatie Wet Rea	53
3.7 Beleidsverbetering naar aanleiding van de evaluatie	56
<b>Literatuur bij hoofdstuk 3</b>	<b>59</b>

<b>Bijlage I: De wet Rea 1998 in het kort</b>	<b>61</b>
<b>4 Casus 2: Procesevaluatie, enkele CWI's de maat genomen</b>	<b>65</b>
4.1 Inleiding	65
4.2 Model procesevaluatie	67
4.3 Theoretische uitgangspunten voor procesbeheersing	70
4.4 Resultaten van het onderzoek	72
4.4.1 Landelijk S(U)WI-beleid van de overheid	72
4.4.2 Verantwoordelijkheidsverdeling actoren	77
4.4.3 Doelstellingen uitvoering	78
4.4.4 Middelen voor de uitvoering	79
4.4.5 Uitvoering van het S(U)WI-beleid	80
4.4.6 Bevorderen zelfwerkzaamheid door ICT	85
4.5 Beschouwing op de vertaling op uitvoeringsniveau van het S(U)WI-beleid	86
4.6 Het nieuwe besturingsconcept CWI: een blik vooruit	88
<b>Literatuur bij hoofdstuk 4</b>	<b>95</b>
<b>5 Casus 3: De effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten</b>	<b>97</b>
5.1 Inleiding en achtergrond	98
5.2 Beschikbare reïntegratiegegevens van arbeidsgehandicapten	99
5.2.1 Plaatsingen	100
5.2.2 Ontvangen reïntegratie-instrumenten	101
5.2.3 Moment en manier van instroom in het reïntegratieproces	103
5.2.4 Uitvoeringsinstelling	105
5.2.5 Regio waar het reïntegratieproces plaatsvindt	105
5.2.6 Opleidingsrichting en opleidingsniveau	106
5.2.7 Arbeidservaring	106
5.2.8 Afstand tot de arbeidsmarkt	107
5.2.9 Arbeidsongeschiktheidspercentage	108
5.2.10 Leeftijd en geslacht	108
5.2.11 Nationaliteit	108
5.2.12 Soort uitkering	109
5.3 Problemen bij de modellering van effectiviteit	109
5.3.1 Het vaststellen van een controlegroep	110
5.3.2 Selectiviteit bij de inzet van reïntegratiemaatregelen	111
5.3.3 De invloed van niet-waargenomen individuele kenmerken	112
5.3.4 Tijdsafhankelijke factoren	112
5.3.5 De wijze waarop gegevens worden verzameld	113
5.4 Een model voor individuele reïntegratiekansen	114
5.5 Resultaten van de effectmeting	119
5.5.1 Schattingsresultaten	119
5.5.2 Verklarende kracht van het model	123
5.5.3 Selectie in de toepassing van reïntegratiemaatregelen	124
5.5.4 Duurafhankelijkheid	126
5.5.5 De rol van de kwalificatieduur	127
5.5.6 De invloed van de wijze waarop gegevens zijn verzameld	128
5.6 Conclusie en vervolg	130
<b>Literatuur bij hoofdstuk 5</b>	<b>135</b>
<b>Bijlage I: Overzicht van reïntegratie-instrumenten en -trajecten</b>	<b>137</b>

<b>Bijlage II: Overzicht van reïntegratietrajecten (combinaties van instrumenten)</b>	<b>139</b>
<b>Bijlage III: Indeling van arbeidservaring in niveaus</b>	<b>141</b>
<b>Bijlage IV: De likelihood functie</b>	<b>143</b>
<b>Bijlage V: Schattingsresultaten</b>	<b>147</b>
<b>6 Casus 4: Scholing en bemiddeling van werklozen – Wat mag het kosten?</b>	<b>151</b>
6.1 Inleiding	151
6.2 De legitimatie van beleid	152
6.2.1 Van marktfalen naar legitimatie	152
6.2.2 Een beslisregel voor beleid	154
6.2.3 Synthese	155
6.3 De micro-effecten van scholing en bemiddeling	156
6.3.1 Data-vereisten en het HZW-bestand	156
6.3.2 Het model	157
6.4 Schattingsresultaten	160
6.5 Terug naar de beslisregel: een tentatieve berekening	165
6.6 Slotbeschouwing: hoe nu verder?	166
<b>Literatuur bij hoofdstuk 6</b>	<b>169</b>
<b>Bijlage I: Overzicht variabelen</b>	<b>171</b>
<b>7 Casus 5: Analyse van activerend arbeidsmarktbeleid in dynamische modellen</b>	<b>173</b>
7.1 Inleiding	173
7.2 Model	175
7.2.1 Model met anticipatie	179
7.2.2 Model zonder anticipatie	181
7.3 Toepassing op het opleggen van sancties	184
7.4 Conclusies	186
<b>Literatuur bij hoofdstuk 7</b>	<b>189</b>
<b>Bijlage I: Kans op werkhervatting</b>	<b>191</b>
<b>Over de auteurs</b>	<b>193</b>



# 1 Prestaties in de sociale zekerheid en het belang van onderzoek

E.L. de Vos<sup>3</sup>

## 1.1 Inleiding

*Het thema activering, gekoppeld aan het concept van een ‘activerende sociale zekerheid’, blijft onverminderd actueel. De Sociale Nota’s van 1999 tot en met 2002 besteden er uitgebreid aandacht aan. Er gaat dan ook geen dag voorbij of de media berichten over de WAO, ‘Donner’, Poortwachter, reïntegratie, SUWI, kortom over verbetering van de (organisatie van de) sociale zekerheid.*

*De economische groei en krapte op de arbeidsmarkt drongen in de jaren negentig de geregistreerde werkloosheid terug, waarbij de arbeidsmarkt is ‘afgeroomd’. De overheid investeert vele miljarden guldens in de activering van werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van deze maatregelen en de manier waarop de uitvoering ervan ter hand wordt genomen krijgen de laatste jaren steeds meer aandacht. De overheid wordt aangesproken op de resultaten, terwijl de uitvoering gestalte krijgt in een ingewikkeld samenspel tussen publieke en private partijen. Informatie over wat er in werkelijkheid gebeurt is fragmentarisch.*

*In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de historische achtergrond van deze actualiteit. De aandacht gaat daarbij speciaal uit naar de problematiek van arbeidsgehandicapten en de resultaten van de inzet van reïntegratie- en activeringsinstrumenten. Het belang van informatie over prestaties is het thema van paragraaf 1.2. Blijkens de aangehaalde voorbeelden en citaten is de informatiebehoefte van partijen groot. Een voorbeeld is de doelstelling van de SUWI-operatie: het vormgeven van een uitvoeringsstructuur die zowel cliëntgericht als effectief en efficiënt is. De uitvoering vindt vanaf 2002 deels publiek en deels privaat plaats. Voor de ‘overheid op afstand’ wordt het moeilijker, maar politiek des te noodzakelijker, om actueel inzicht te krijgen en te houden in de prestaties van de partijen en in de (on)bedoelde effecten van de uitvoering. Door de inzet van ICT wil de overheid de processen, besturing en informatievoorziening verbeteren (paragraaf 1.3).*

*Onderzoeksinstellingen in binnen- en buitenland verrichten onderzoek naar evaluatiemethoden waarmee de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten wordt gemeten en voorspeld. In paragraaf 1.4 gaan we kort in op ontwikkelingen in de Verenigde Staten, waar beleidsevaluatiemodellen verder ontwikkeld zijn dan in Nederland, vanwege betere data-bestanden en een traditie van beleidsexperimenten.*

*Binnen het onderzoeksprogramma van TNO Arbeid is ruim aandacht voor evaluatiemethoden (paragraaf 1.5). In deze oriënterende fase gaat het er nog vooral om aan te tonen dat effecten van beleid en instrumenten daadwerkelijk meetbaar zijn. Daarvoor dienen dan wel de juiste methoden en geschikte data aanwezig te zijn. Het onderzoeksprogramma richt zich op methode-ontwikkeling voor evaluatie van activeringsbeleid en reïntegratie-instrumenten. Het programma heeft bijzondere aandacht*

---

<sup>3</sup>De auteur ir. E.L. de Vos MIM is werkzaam als onderzoeker/adviseur bij TNO Arbeid. Hij is projectleider van het onderzoeksthema ‘Prestatie-indicatoren in de sociale zekerheid’.

*voor personen met minder kansen op de arbeidsmarkt, waaronder arbeidsgehandicapten.*

## **1.2 Arbeidsmarktbeleid in Nederland**

### **1.2.1 Krapte en werkloosheid**

De Nederlandse arbeidsmarkt anno 2002 laat zich moeilijk duiden. Enerzijds is er sprake van bijna tweehonderdduizend vacatures, anderzijds zijn er veel mensen die vanwege werkloosheid een beroep doen op werkloosheidsuitkeringen (waarvan 600.000 in ABW en WW). In vergelijking met omliggende Europese landen blijkt de situatie nog complexer. Nederland kent in vergelijking met deze landen een lage geregistreerde werkloosheid (4%) en een naar verhouding groot aantal (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten (12%). Van de 1.3 miljoen personen met gezondheidsproblemen is ruim een kwart werkloos en op zoek naar (aangepast) werk<sup>4</sup>. Er zijn vele soms concurrerende verklaringen voor de Nederlandse situatie, waarvan we hieronder enkele noemen.

Eén verklaring voor veel onvervulbare vacatures én veel werkloosheidsuitkeringen is een mismatch van vraag en aanbod (bijvoorbeeld naar opleiding en regio). Eén verklaring voor de vele arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is een te soepel keurings- en toekenningsbeleid van de uitvoerders. Het grote aantal werkzoekende arbeidsgehandicapten wordt verklaard uit de te strenge selectie op gezondheid door werkgevers. Een andere verklaring voor het samengaan van vele vacatures én het grote aantal werkloosheid- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is de gebrekkige inspanning door de werkloze beroepsbevolking bij het zoeken naar werk.

De overheid onderkent dat zij een taak heeft vanwege de imperfecties van de (arbeids)markt. Tegelijk vraagt zij zich af of uitvoeringsorganisaties werklozen wel voldoende prikkelen om aan het werk te gaan. Ook vraagt zij zich af of werkgevers wel voldoende worden geprikkeld om werknemers met een 'vlekje' in dienst te houden of te nemen.

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is vanaf 1990 nadrukkelijk georiënteerd op het stimuleren en creëren van arbeidsvraag vanuit de werkgever (gesubsidieerde arbeid, arbeidskortingen). Tientallen maatregelen hebben als doelstelling de vraag naar generieke groepen met problemen op de arbeidsmarkt te stimuleren. De groepen zijn onder meer allochtonen, vrouwen, jongeren, oudere werknemers, arbeidsgehandicapten en laag opgeleiden. In de regel betreft het mensen met lage inkomens en/of met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ruim zes miljard Euro wordt er jaarlijks uitgegeven aan activeringsmaatregelen en vervangende werkgelegenheid voor deze groepen. Daarvan is ruim een half miljard speciaal bestemd voor de activering van arbeidsgehandicapten.

### **1.2.2 Reïntegratie- en activeringsinstrumenten voor arbeidsgehandicapten**

De eerste (re)ïntegratie-instrumenten voor personen met een arbeidshandicap werden in de jaren tachtig ontwikkeld en aangeboden. Deze zouden de bijverschijnselen kunnen compenseren van de maatregelen die tot doel hebben het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheidsvolume te beperken. Begin jaren negentig legden nieuwe wetten, zoals bijvoorbeeld TZ/arbo en Wulbz, restricties op aan het gebruik van de Ziekwet en de AAW/WAO. Ook dat ging gepaard met nieuwe instrumenten die de ar-

---

<sup>4</sup> Wevers, Besseling en De Vos, 2001.

beidsparticipatie van arbeidsgehandicapten moesten bevorderen. De uitkeringsgerechtigden die door de stelselwijziging hun WAO-uitkering verloren, werden bijvoorbeeld tegemoet getreden met subsidieregelingen die hun positie op de arbeidsmarkt konden verbeteren. Daarbij werden nieuwe regelingen ontwikkeld die werklozen verplichten actief op zoek te gaan naar werk. Een werkgever met een hoog ziekteverzuim en een grote uitstoot van werknemers naar de WAO werd hiervoor financieel belast. De werkgever die een WAO-er in dienst hield of nam kon aanspraak maken op een financiële tegemoetkoming.

Anno 2002 zijn er ruim vijftig instrumenten met<sup>5</sup> subsidies en verplichtingen voor werkgevers, werknemers en arbeidsgehandicapten. De positieve prikkels in de regelingen stimuleren dat de betrokkenen zich inspannen voor de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Er zijn incentives die een tegenprestatie vereisen, zoals bij scholingsmaatregelen en arbeidstoeleiding en er zijn incentives die geen tegenprestatie vereisen, zoals loonkostensubsidies.

Daar tegenover staan de sancties die zijn verbonden aan het niet nakomen van verplichtingen. Wanneer de betrokken werkgever, werknemer of arbeidsgehandicapte zich onvoldoende inspant voor (re)ïntegratie ondervindt deze een financieel nadeel.

De uitvoeringsinstellingen hadden tot 2002 een relatief grote autonomie bij het toekennen van uitkeringen en de inzet van instrumenten en financiële middelen. De gedachte was dat zij dan beter in staat zijn maatwerk te leveren. Zij konden uitkeringen en instrumenten flexibel inzetten. Het lijkt er op dat in 2002 in het kader van SUWI de autonomie van uitvoerders wordt beteugeld, omdat deze leidt tot onderprestatie en overbesteding bij het verwezenlijken van maatschappelijke doelen zoals terugdringing van het aantal WAO-ers.

### 1.2.3 De Wet Rea

Halverwege de jaren negentig bleek dat bedrijven en uitvoerders weinig gebruik maakten van het reïntegratie-instrumentarium<sup>6</sup>. Op basis van deze kennis stelde de overheid eind 1996 vast dat de reïntegratieregelingen niet voldeden aan de door de politiek gestelde eisen. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schreef in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat het gebruik van (een aantal) reïntegratie-instrumenten, alsmede de inbreng van de uitvoeringsorganisatie te gering is. Hij onderstreepte het belang van regelingen die de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten bevorderen.

De staatssecretaris zond begin 1997 de Hoofdpijnnota '(Re)ïntegratiebeleid arbeidsgehandicapten' ter kennisneming naar de Tweede Kamer. Daarin schetste hij de contouren van de Wet Rea. In de nota werd er nogmaals op gewezen dat de bestaande maatregelen voor de (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten onoverzichtelijk blijken en weinig effectief. De Wet Rea diende de bestaande knelpunten weg te nemen. Dit is uitvoerig beschreven in hoofdstuk 3 van dit boek. De doelstelling van de wet is onder meer dat het voor werkgevers makkelijker wordt om een arbeidsgehandicapte werknemer in een vroeg stadium te (her)plaatsen in eigen werk of in ander werk<sup>7</sup>. De Wet Rea is uiteindelijk op 1 juli 1998 in werking getreden.

---

<sup>5</sup> Smitskam en De Vos, 2002.

<sup>6</sup> Ctsv, 1995; Veerman e.a., 1996 en De Vos e.a., 1996.

<sup>7</sup> De voorstellen voor nieuwe reïntegratie-regelingen gingen gepaard met de invoering van een stelselherziening die beoogde de toegang tot het gebruik van de WAO te vermindern, namelijk de wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid

### 1.2.4 Behoeftte aan beleidsevaluatie

De verschillende partijen waren het er over eens dat het reïntegratie-instrumentarium van voor 1998 niet voldeed aan de verwachting, namelijk verhoging van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Zij waren het echter oneens over de effectiviteit van afzonderlijke instrumenten. Dit lezen we in de antwoorden op Kamervragen naar aanleiding van de presentatie van de genoemde Hoofdlijnennota. Het Parlement constateerde niet alleen dat er weinig bekend is over effecten van instrumenten, maar ook over de rol en het beleid van de uitvoeringsinstellingen bij de inzet en toepassing daarvan. Duidelijk werd gemaakt dat er behoefte is aan evaluatie van het beleid dat de uitvoerders, binnen het kader van de wettelijke regelingen, voeren ten aanzien van reïntegratie. Het gaat daarbij dus om evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid van de uitvoerders. Met andere woorden; hoe beoordelen de verschillende partijen beleidscomponenten zoals 'de inhoud van de doelstellingen, het bereiken van de doelstellingen en de werking van de instrumenten'. Ook de criteria ten aanzien van efficiëntie, rechtmatigheid of snelheid van de interventies zijn daarbij van belang. In de Algemene Toelichting op de Wet Rea is vervolgens expliciet aangegeven dat er behoefte bestaat aan meer inzicht in de effectiviteit, bereik en kosten van de verschillende regelingen. Een uitvoerige wetsevaluatie na drie jaar werd in het vooruitzicht gesteld.

### 1.2.5 Evaluaties na 1998

Op basis van onderzoeksresultaten stelde de politiek vast dat de activeringsdoelstellingen van de overheid vaak niet zijn bereikt en de resultaten van de uitvoerders niet zijn verbeterd. De verklaringen daarvoor zijn echter niet eenduidig, zoals ook blijkt uit de in deze bundel opgenomen studies.

Tijdens de hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig nam de werkgelegenheid toe evenals het aantal vacatures. De doelstelling van de Wet Rea om meer arbeidsgehandicapten te plaatsen is echter bij lange na niet gehaald<sup>8</sup>. Het effect van de in de Wet opgenomen financiële prikkels (subsidies) voor werkgevers is bijvoorbeeld niet eenduidig aantoonbaar (hoofdstuk 3 van dit rapport). Toch komen andere onderzoekers tot de conclusie dat het instrumentarium er toe heeft bijgedragen dat werkgevers vaker arbeidsgehandicapten in dienst nemen en houden en dat de groei van het aantal WAO-ers daardoor beperkt is gebleven<sup>9</sup>. Veerman beredeneert vanuit een 'helikopterview' dat andere maatregelen een beperkt positief effect hebben, zoals premiedifferentiatie in de WAO (Pemba).

De bewijzen kunnen echter niet worden hard gemaakt. Dit terwijl uit recente econometrische studies blijkt dat de effecten van sommige beleidsmaatregelen wel degelijk meetbaar zijn en zijn uit te drukken in maat en getal. De netto-effectiviteit van sommige maatregelen voor arbeidsgehandicapten is zelfs aantoonbaar positief. Dit geldt onder meer voor bemiddelings- en kwalificatietrajecten. Ook zijn de effecten van activeringsmaatregelen voor langdurig werklozen vast te stellen. Helaas lijken deze, op macro-niveau, een kostenverhogend (negatief) effect te hebben<sup>10</sup>. Met behulp van econometrische modellering is ook het effect van sanctiemaatregelen meetbaar. Sancties gericht op werklozen werken vooral als deze een goede mix vertonen met posi-

---

(Pemba). De aanvaarding van deze wet door het parlement was mede afhankelijk van de beloftes die in de voorstellen voor de Wet Rea zijn geformuleerd.

<sup>8</sup> Wevers, Besseling en De Vos, 2001.

<sup>9</sup> Veerman, 2001.

<sup>10</sup> Zie respectievelijk hoofdstuk 5 en 6.

tieve prikkels<sup>11</sup>. Het effect van sancties op het zoekgedrag van werklozen hangt er verder vanaf of de sanctie verwacht of onverwacht optreedt<sup>12</sup>.

Met de grotere vraag naar evaluaties door de overheid neemt ook de behoefte toe aan goede evaluatietechnieken. De ontwikkeling daarvan staat nog in de kinderschoenen. Hoewel er veel geld en tijd is gestoken in diverse stelselherzelingen van de sociale zekerheid en de ruime subsidiëring van reactiveringsmaatregelen is het budget voor evaluatieonderzoek beperkt. De meeste onderzoeksinstellingen die ad hoc evaluatiestudies verrichten komen niet of nauwelijks toe aan reflexie op en verbetering van technieken.

### **1.3 Nieuwe structuur van de uitvoering, instrumenten en informatievoorziening**

#### **1.3.1 Publieke en private uitvoering**

Onder de naam SUWI<sup>13</sup> is in 2002 het sociale zekerheidssysteem voor het laatst ingrijpend herzien. Doel van de herziening is dat het stelsel beter beheersbaar wordt, zodat uitkeringen en integratie-instrumenten doeltreffend en recht- en doelmatig worden ingezet<sup>14</sup>. De overheid gaat meer direct de regie voeren waar het gaat om de toekenning van uitkeringen en de controle daarop. De vijf uvi's zijn omgevormd tot één ZBO, namelijk het UWV. De beleidsvrijheid van het UWV wordt minder, evenals die van andere publieke uitvoerders, de CWI en Gemeenten. De daadwerkelijke reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten wordt overgelaten aan de private markt. Op deze markt concurreren 600 reïntegratiebedrijven (Rib's). Daarbij zijn vanaf 1 april 2002 werkgevers meer en soms langer verantwoordelijk voor de uitval van werknemers wegens ziekte (Wet Verbetering Poortwachter). Werkgevers die hun verantwoordelijkheid niet oppakken worden gestraft met (financiële) sancties die jaarlijks kunnen oplopen tot vele tienduizenden Euro's. Vanwege het succes van de loonkostenreductiemaatregelen (zoals SPAK, Loonkostensubsidie, No-riskpolis) worden deze maatregelen uitgebreid. Subsidie regelingen maken plaats voor fiscale regelingen<sup>15</sup>. Zo is er in 2002 voor werkgevers die oudere of arbeidsgehandicapte werknemers in dienst nemen of houden een uitgebreidere premie-reductie mogelijk.

Dit zijn slechts enkele van de veranderingen die de regering aan het begin van dit nieuwe decennium voor ogen staan. Daarmee stelt de overheid zich opnieuw ten doel de kans op een baan voor werklozen en arbeidsgehandicapten te vergroten. Er blijft echter een duidelijke behoefte bestaan aan evaluatie van de effectiviteit van activeringsmaatregelen. De recente privatisering van de reïntegratiemarkt heeft deze behoefte verder doen toenemen. Het Parlement ging in december 2001 slechts schoorvoetend akkoord met de SUWI-voorstellen. Men overzag het grote aantal veranderingen niet en de samenhang daartussen was onduidelijk. De trein is toch in beweging gezet en stoppen of uitstappen kan niet meer. Er is nu alleen nog sturing en controle op de verdere ontwikkeling mogelijk. Vandaar dat het parlement wijst op het belang

---

<sup>11</sup> Marx, 2001.

<sup>12</sup> Veel sanctiemaatregelen zijn echter niet geactiveerd of worden niet volledig toegepast. Dit geldt onder meer voor de Quotummaatregel, de verplichtingen rond het melden van langdurig verzuim, het verbod op het stellen van gezondheidsvragen tijdens een sollicitatie, zie ook hoofdstuk 7.

<sup>13</sup> SUWI staat voor Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen.

<sup>14</sup> Zie voor achtergronden SUWI operatie hoofdstuk 4.

<sup>15</sup> Smitskam en De Vos, 2002. Zie ook hoofdstuk 3 Wijzigingen in de Wet Rea.

om voortdurend geïnformeerd te worden over de ontwikkelingen en prestaties van de uitvoering. Zoals gezegd ontbreken daartoe geëigende data en methoden. Onlangs nog is door een interdepartementale werkgroep het rapport ‘Aan de slag’ opgesteld<sup>16</sup>. De werkgroep concludeert dat er vooralsnog (te) weinig methoden bestaan die inzicht kunnen geven in de effectiviteit van arbeidsmarktinstrumentarium.

### 1.3.2 Nieuwe evaluatiemethoden door ICT en koppeling bestanden

De problemen rond de informatievoorziening over reactiveringsbeleid zijn in principe op te lossen. De Minister van SZW schreef eind 1999 aan het Parlement “dat de informatievoorziening over het bereik en de effectiviteit van het activerings- en reïntegratie-instrumentarium verbetering behoeft. [Dat] aan de feitelijk door de Kamer, in het kader van de begroting en de financiële verantwoording, gevraagde informatie over omvang en bereik van de desbetreffende beleidsinstrumenten weliswaar kan worden voldaan, maar dat vraagstukken van integraliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid een betere architectuur van de informatievoorziening vereisen. Daartoe wordt een voorstel geschetst, gebruikmakend van de technische mogelijkheden om periodiek en systematisch de beschikbare bestandsgegevens met elkaar te verbinden. In bestuurlijk opzicht vereist zulks een doeltreffende regie van de kant van het ministerie en het zoeken naar draagvlak onder de bestandsbeherende organisaties en overheden. De inspanning is erop gericht in de eerste helft van 2002 een bestuurlijke voorziening voor een ‘knooppunt beleidsinformatie’ in te richten, die aan een operationalisering van het beheer van de integrale informatievoorziening uitwerking kan geven”<sup>17</sup>. Aan dit knooppunt wordt hard gewerkt. De nadruk ligt nu nog op het creëren van goede gegevensbestanden. Verbetering van de onderzoeksmethodiek is afhankelijk van goede data. De beste bestanden bevatten longitudinale gegevens op individueel niveau.

Bij econometrische analyse van arbeidsmarktbeleid ligt de nadruk steeds meer op verbanden tussen persoonskenmerken, arbeidsmarktgedrag, arbeidsmarktpositie en uitkeringspositie. Daarom worden bestanden steeds vaker gekoppeld waarna vervolgens analytische methoden worden toegepast. De introductie van meer ICT toepassingen brengt standaardisatie en andere ontwikkelingen in de invoering voort. Zo komen meer bestanden met gekoppelde gegevens beschikbaar. Daardoor worden nauwkeurige berekeningen mogelijk over de samenstelling van de doelgroep, de wijze waarop cliënten in en uit de regelingen stromen (effectiviteit van beleid) en het effect van nieuwe maatregelen op de doelgroep. Dit gebeurt dan vanuit het microniveau via micromodellen. ‘Beleids-, begrotings- en verantwoordingscycli bepalen de momenten waarop koppeling, aanlevering van tabellen en overzichten en aanlevering van analyses plaatsvinden’<sup>18</sup>. Met name de ontwikkeling van prestatie indicatoren in het kader van de VBTB-systematiek heeft invloed op de omvang van de levering<sup>19</sup>.

### 1.3.3 Informatie over het reïntegratieproces

De actoren op het domein van de sociale zekerheid hebben niet alleen behoefte aan informatie over *wat* de omvang en samenstelling is van doelgroepen, de inzet van

<sup>16</sup> Eindrapport van de werkgroep Toekomst van arbeidsmarktbeleid, Aan de slag, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), Den Haag, najaar 2001.

<sup>17</sup> Kamerstuk 26 541, nr. 68.

<sup>18</sup> Duker, 2001.

<sup>19</sup> VBTB, Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Vanaf 2002 moet het beleid begroot worden volgens een nieuwe stijl, zie ook hoofdstuk 4.

reïntegratie-instrumenten of het aantal plaatsingen. Er is ook behoefte aan informatie over het proces van reïntegratie: "Over *hoe* reïntegratie werkt". Dat betekent nader onderzoek naar de wijze waarop reïntegratie tot stand komt, al dan niet met betrokkenheid van bepaalde instanties. Verder is nader onderzoek gewenst naar het keuzeproces van werkgevers bij (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten. Dit vanwege de nadruk die in de verschillende wetten (Wulbz, Pemba, REA, Poortwachter) wordt gelegd op gedragsverandering van werkgevers. Voor de beoordeling van het uitvoeringsproces is de mening van alle actoren van belang. Dit zijn de functionarissen bij de uitvoerders, maar ook de werkgevers, werkzoekenden en werknemers. In hoofdstuk 2 gaan we hier nader op in.

#### 1.4 Internationaal probleem

De opvatting van de Algemene Rekenkamer dat bij de het concipiëren van wet- en regelgeving tevens de evalueerbaarheid ervan moet worden geregeld is niet uniek. Dit idee sluit aan op de al langer bestaande praktijk in Angelsaksische landen. In de Verenigde Staten wordt bij de invoering van Federale wet- en regelgeving voldoende budget gereserveerd voor de tijdige evaluatie daarvan. Als blijkt uit de evaluatie dat een wet of maatregel onuitvoerbaar is, niet het beoogde effect of ongewenste neven-effecten sorteert, dan wordt deze ingetrokken of geherformuleerd. Daarbij kunnen de uitvoerders worden aangesproken op het veronachtzamen van hun taakstelling. Deze praktijk voorkomt wildgroei in wetgeving en geeft politici en beleidsmakers inzicht in de uitvoering en effecten van het eigen beleid. Evaluatieonderzoek naar sociale zekerheidswetgeving vindt in de VS vooral plaats wanneer deze de gehele federatie aangaat. Enerzijds zijn er pressiegroepen en politici die gekant zijn tegen verspilling van belastinggelden aan (inkomens) beschermingsmaatregelen vanuit de centrale overheid. Anderzijds zijn er belangengroepen van minderheden, etnische groepen en gehandicapten die vrezen dat de vruchten van de wet niet ten goede aan hen komen<sup>20</sup>. Ook in de VS is de methode en modelontwikkeling voor de evaluatie van beleidsmaatregelen nog in een beginstadium<sup>21</sup>. De wetenschappers beschikken echter veel meer dan in Europa over grote databestanden met longitudinale gegevens op persoonsniveau. Deze bestanden zijn afkomstig van uitkerings- en administratieve organisaties, zoals de SSA, en van censusdata uit bevolkingsonderzoek. Onderzoekers worden gemachtigd databestanden te koppelen aan de hand van persoonsidentificatienummers (PIN). Dit gebeurt op speciaal daarvoor ingerichte plaatsen aan universiteiten. De 'data-mining' kan dus plaatsvinden op afzonderlijke bestanden en op bestanden die aan elkaar worden gekoppeld. Dit laatste gebeurt uiteraard onder strikte door de overheid opgestelde voorwaarden.

<sup>20</sup> Gezien het belang dat in de VS aan evaluatie van wetgeving en de uitvoering daarvan wordt gesteld, is het niet verwonderlijk dat bijvoorbeeld de Social Security Association (SSA) een omvangrijke onderzoeksafdeling heeft. De SSA is verantwoordelijk voor de 'bijstandsverstrekking' aan een belangrijk deel van werklozen en arbeidsgehandicapten.

<sup>21</sup> De overheid verstrekt omvangrijke subsidies aan Universiteiten en aan private instellingen voor de verdere ontwikkeling van evaluatiemethoden. In dit verband wijzen we op het 'Rehabilitation Research and Training Center for Economic Research on Employment Policy for Persons with Disabilities'(RRTC/Cornell University te Ithaca (NY)) en de afdeling Applied Economics van The Lewin Group te Washington. Beide instellingen vorderen met de ontwikkeling van econometrische modellen op het terrein van arbeid en handicap.

In de VS is het nu mogelijk om effecten van overheidsbeleid nauwkeurig te volgen en te evalueren. Een voorbeeld is de invoering van de Anti Discrimination Act (ADA) in 1990. De ADA is bedoeld om discriminatie van gehandicapten op alle terreinen van het dagelijks leven tegen te gaan, niet in de laatste plaats op de werkvloer en tijdens sollicitaties.

Met behulp van econometrische modellen is vastgesteld dat de ADA er toe bijdraagt dat kleine en grote werkgevers arbeidsgehandicapte werknemers in dienst houden. De middelgrote ondernemingen reageren negatief. Zij nemen minder gehandicapten in dienst<sup>22</sup>.

TNO Arbeid heeft zich bij de onderzoeksprogrammering laten inspireren door de ontwikkelingen en praktische voorbeelden uit het buitenland. In 1997 is begonnen met het onderzoek naar een evaluatiemethodiek waarmee de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten kan worden gemeten en beoordeeld. In de onderhavige rapportage wordt een aantal resultaten beschreven. In de VS lijkt het bewijs geleverd dat modellering van effecten mogelijk is. Gezien de ontwikkelingen op het terrein van ICT, keteninformatisering en data-analysemogelijkheden is de verwachting dat evaluatietechnieken ook in Nederland steeds geavanceerder zullen worden en aan belang zullen winnen.

## 1.5 TNO Arbeid studies naar Activering en Reïntegratie

Het TNO Arbeid onderzoek naar prestatiemeting in de sociale zekerheid vindt plaats binnen het onderzoeksprogramma Activering en Reïntegratie (A&R)<sup>23</sup>. Dit is gericht op kennisontwikkeling rond het thema behoud en de bevordering van de arbeidsparticipatie van werknemers en werklozen met een ongunstige arbeidsmarktpositie, zoals arbeidsgehandicapten.

Naast methode-ontwikkeling voor effectevaluatie wordt in het programma onderzoek verricht naar de beoordeling van arbeidsmogelijkheden (waaronder de WAO-keuring)<sup>24</sup>. Ook het meten van kwaliteit is een onderzoeksthema. Kwaliteit speelt namelijk naast effectiviteit een hoofdrol in de discussies over sociale zekerheid. Daarnaast bevat het programma thema's rond het gedrag van de werkgever, de werknemer en werkloze. In deze thema's komt preventie van uitval aan de orde en wordt aansluiting gevonden met andere vraagstukken van (sociaal) beleid in ondernemingen. Een laatste voorbeeld van thema's binnen het onderzoeksprogramma betreft interventieprogramma's voor werklozen. Hier is gekozen voor een experiment als onderzoeksopzet<sup>25</sup>.

Het gaat ons in dit stadium van methode-ontwikkeling vooral om het vaststellen van de werking van arbeidsmarktmaatregelen, in het bijzonder reïntegratie- en activeringsinstrumenten en het verklaren van effecten. Het onderzoeksprogramma van TNO Arbeid richt zich daarbij ook op inventarisaties. Wij inventariseerden onder meer periodiek *de bestaande reactiveringsinstrumenten voor arbeidsgehandicap-*

---

<sup>22</sup> Burkhauser e.o., 1999.

<sup>23</sup> In het programma zijn samenwerkingsrelaties met TNO-PG, TNO-STB, TNO TM alsmede het SEO/UvA, NIZW en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>24</sup> De Boer e.a., 2002.

<sup>25</sup> Blonk, 2002.

*ten*<sup>26</sup>; *de voor actoren geldende criteria voor effectiviteit van (re)integratie-instrumenten*<sup>27</sup> en ook *methoden voor beleidsevaluatie onderzoek*<sup>28</sup>.

In het volgende hoofdstukken presenteren we enkele van de resultaten van deze inventarisaties en de resultaten van empirische deelonderzoeken. Hoofdstuk 2 bevat allereerst een theoretische exercitie om begrippen rond evaluatiemethoden en reïntegratiemaatregelen helder te krijgen.

---

<sup>26</sup> De eerste inventarisatie was in 1997 (De Vos en Smitskam, Instrumenten bij werkherleving na ziekte, VUGA Uitg., 's Gravenhage, 1997) de laatste inventarisatie was in 2002 (Smitskam en De Vos, Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten, PS Special 1, 2002).

<sup>27</sup> De Vos, Wevers en Andriessen, 1996.

<sup>28</sup> De Vos, Hazelzet en Wevers, 1999 en De Vos, Fermin en Heyma, 2001.



## **2 Theorieën en evaluatiemodellen rond activeringsbeleid en re-integratie-instrumenten**

### **2.1 Inleiding**

*Het besturen van processen in de sociale zekerheid vereist veel, maar paradoxaal ook beperkte en toegespitste informatie. Actoren hebben behoefte aan samenhangende en begrijpelijke informatie over prestaties, succes- en faalfactoren van maatregelen. Hun twijfels over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid en -instrumenten bespreken we al in het vorige hoofdstuk. In het onderhavige hoofdstuk bespreken we aan de hand van een stappenplan enkele van de theorieën en modellen om te komen tot een samenhangende evaluatiemethodiek.*

*Onderzoek kan een belangrijk onderdeel vormen van een beleidsevaluatiecyclus, waarbij verklaren en leren voorop staan. Dit moet leiden tot verbetering van het beleid en de kwaliteit van de uitvoering. Vanuit deze gedachte ontwikkelde TNO Arbeid een evaluatiemodel dat schematisch lijkt op dat van het Instituut Nederlandse Kwaliteit<sup>29</sup>. Het evaluatieschema zoals beschreven in paragraaf 2.2 is een leidraad geweest bij het TNO Arbeid evaluatie-onderzoek naar de Wet Rea en naar de Wet op de medische keuringen (WMK)<sup>30</sup>.*

*In paragraaf 2.3 bespreken we de achtergrond en principes van het model, waaronder enkele algemene beleidsevaluatietheorieën welke aan het evaluatiemodel ten grondslag liggen. Het gaat hier om theoretische verhandelingen over sociaal- en arbeidsmarktbeleid en over methoden van beleidsevaluatie van onder meer Berenschot (De Bock e.a. 1996) en de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Deze theorieën worden vervolgens in paragraaf 2.4 gebruikt bij de beschrijving van het evaluatiemodel voor effecten van reïntegratie- en activeringsinstrumenten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een schematisch overzicht van de evaluatiemethodiek (paragraaf 2.5).*

### **2.2 Evaluatiemodel**

Een doel van het TNO onderzoeksprogramma is het ontwikkelen en testen van een methodiek voor de evaluatie van reïntegratie- en activeringsinstrumenten. Deze kan voor verschillende actoren de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van het reïntegratiebeleid meten, beoordelen of zo mogelijk verbeteren. De kennis hieromtrent staat in Nederland nog aan het begin. Neem een simpele vraag naar het rendement van werkgeverssubsidies voor reïntegratie van werklozen. De vraag is slecht te beantwoorden met de huidige informatie en analysemogelijkheden. TNO Arbeid ontwikkelde daarom een stappenplan voor evaluatie-onderzoek naar reïntegratie- en activeringsinstrumenten.

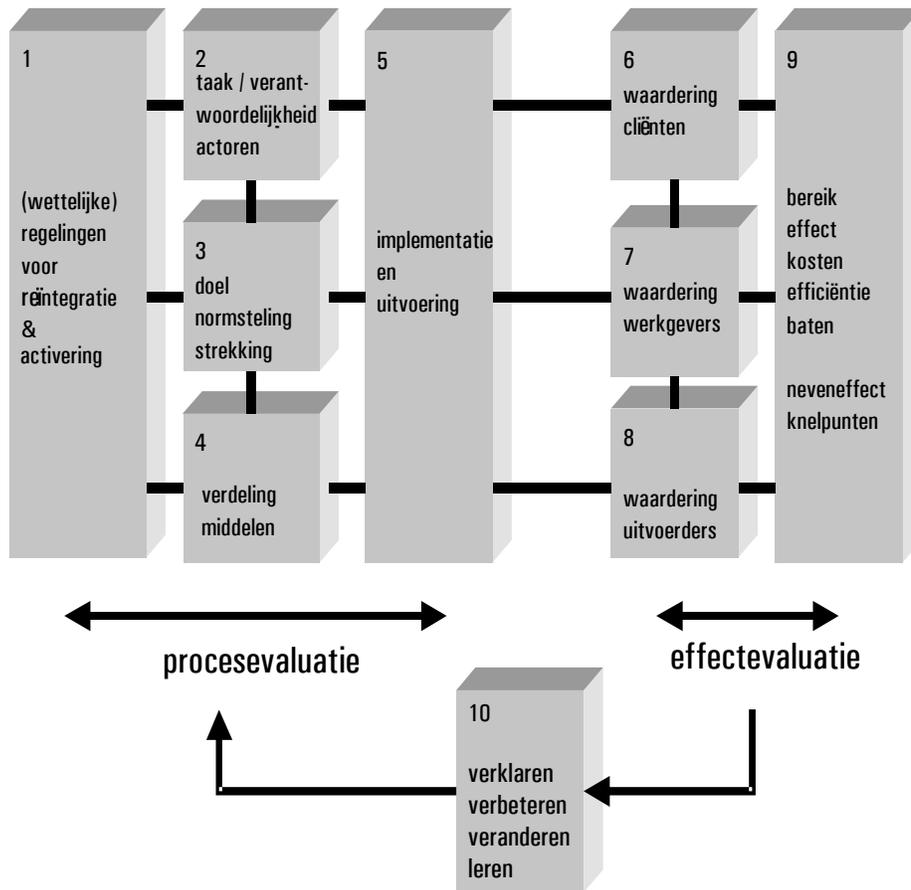
---

<sup>29</sup> Zie ondermeer Gids voor toepassing van het INK-managementmodel INK, 's-Hertogenbosch, 2002, 2de druk.

<sup>30</sup> In hoofdstuk 3 geeft Wevers een illustratie van het gebruik van evaluatieonderzoek bij de beleidsevaluatiecyclus van de Wet Rea. De toepassing bij de evaluatie van de WMK is onder meer beschreven in De Vos, Wet Medische keuringen, PS Documenta (Kluwer) nummer 17, december 2001, pp 2067-2081.

Er worden drie samenhangende evaluatiegebieden onderscheiden. Dat zijn achtereenvolgens *Procesevaluatie*, *Effectevaluatie* en *Verklaren/Leren/Verbeteren/Veranderen*. De eerste twee gebieden lenen zich voor wetenschappelijk onderzoek. Het derde is het beleidsgebied van de regering, politiek en ambtenarij en uitvoerders zelf. Binnen de gebieden van proces- en effectevaluatie benoemen we een tiental onderdelen voor wetenschappelijk evaluatie-onderzoek. Op elk van die gebieden zijn meerdere evaluatietechnieken mogelijk. Hieronder zijn de belangrijkste stappen en onderdelen schematisch weergegeven (schema 2.1). Deze worden nader benoemd in het daarop volgende tekstblok. De achtergrond van het model en principes bespreken we later meer uitvoerig (paragrafen 2.3 en 2.4).

Evaluatieschema 2.1



## Uitwerking evaluatieschema 2.1

### **Procesequantificatie: Totstandkoming van het instrumentarium, uitvoeringsproces en output**

Wet- en regelgeving zijn het resultaat van beleid. Reïntegratie- en activeringsinstrumenten zijn het resultaat van wet- en regelgeving.

1. In dit onderdeel wordt vastgesteld waarom en hoe de (wettelijke) regeling tot stand is gekomen (onderzoek naar de wetsgeschiedenis geeft inzicht in motieven, strategie en prikkels die aanleiding vormden voor de (wettelijke) regeling en de condities waaronder deze tot stand kwam).
2. Het op basis van de wetsgeschiedenis en wetstechnisch onderzoek systematisch indelen en beschrijven van de doel- en normstellingen van de (wettelijke) regeling(en). Wat wordt beoogd en welke mogelijke neven-effecten zijn benoemd?
3. Vaststellen van bij de uitvoering betrokken actoren en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen hen.
4. Vaststellen van de beschikbare middelen en de verdeling daarvan over de actoren.
5. Het vaststellen van het verloop van het implementatieproces en van het uitvoeringsproces. Daarbij wordt nagegaan wat de output is van het proces (bijvoorbeeld het aantal intakegesprekken of bemiddelingstrajecten).

### **Effectevaluatie: Beoordeling resultaten, effecten en outcome**

In dit onderdeel stellen we de beleidseffecten vast. Allereerst worden voor de betrokken actoren geldende criteria voor effectiviteit benoemd: wat is bepalend voor de waardering van resultaten? Vervolgens gaan we na wat die waardering is.

We noemen hier de drie belangrijkste doelgroepen:

6. Cliënten of klanten (arbeidsgehandicapten, werknemers etc.).
7. Werkgevers (personeelselecteurs/collega's/organisaties etc.).
8. Uitvoerders (beambten, consultants, bemiddelaars bij UWV, Arbodienst, RIB, Gemeente).

Zonodig kunnen ook andere actoren in de evaluatie betrokken worden. De actoren zijn een belangrijke informatiebron. Zij signaleren neveneffecten, onbedoelde effecten en knelpunten. Verder kijken we naar de daadwerkelijke resultaten van het beleid, naar de *outcome*.

9. Voor de beoordeling van effecten van arbeidsmarktbeleid hanteren wij drie hoofdcriteria: bereik, effectiviteit en kosten. De methoden om dit vast te stellen zijn in de regel kwantitatief. Met behulp van econometrische modellen is het mogelijk om netto-effectiviteit van reactiveringsinstrumentarium te meten en te voorspellen. Ook hier is het van belang dat het onderzoek zich mede richt op (verwachte) neveneffecten, onbedoelde effecten en knelpunten. Nadat is vastgesteld wat de resultaten en effecten van beleidsmaatregelen zijn brengen we deze in verband met de resultaten van het procesevaluatieonderzoek. We beredeneren of geconstateerde knelpunten zijn te wijten aan de (totstandkoming van) de wettelijke regeling zelf, de doel- en normstellingen, de taakverdeling of de middelenverdeling. Ook kunnen de problemen veroorzaakt zijn tijdens het uitvoeringsproces.

### **Verklaren, leren, verbeteren en veranderen**

10. Binnen de beleidsevaluatiecyclus behoort verklaren tot de taken en het beleidsgebied van de regering, politiek en ambtenarij. Dit gebeurt op basis van de resultaten van adequaat wetenschappelijk onderzoek. Uit de (politieke) verklaring van de resultaten leren zij wat er fout gaat en wat beter kan. Er worden verbeteringen en veranderingen van het beleidsproces voorgesteld. Deze hebben betrekking op de (wettelijke) maatregel, verantwoordelijkheidsverdeling, samenwerking, taakverdeling, middelen en/of op verbetering van de kwaliteit van de uitvoering. Het kan ook gaan om verbetering van de vertaling van uitvoeringsregels. Dus ook de uitvoeringsorganisatie is idealiter een 'lerende' organisatie.

Dit schematisch model voor de evaluatie van prestaties van de uitvoering en de inzet van instrumenten kan gebruikt worden voor de evaluatie van arbeidsmarktbeleid in het algemeen. Het concentreert zich zowel op de verbetering van de effecten (wat is het resultaat?) als op de kwaliteit van de processen (hoe wordt het resultaat bereikt?). Het model geeft verder aan dat er voor beleidsevaluatie een tiental deelgebieden zijn te onderscheiden. Daarvoor zijn meerdere onderzoeksmethodieken vanuit meerdere wetenschappelijke disciplines nodig.

## 2.3 Achtergrond en principes van het model

De reïntegratie- en activeringsinstrumenten waarvoor het evaluatiemodel ontwikkeld wordt, vormen een onderdeel van het activeringsbeleid van de overheid. Beleid definiëren we hier voorlopig als ‘het min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen/instrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken<sup>31</sup>’. Een beleidsinstrument of -middel is een maatregel of activiteit die een overheidsinstelling kan inzetten om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. In de volgende subparagrafen gaan we hier nader op in en op andere achtergronden en principes van het model.

### 2.3.1 De actoren en relaties in de keten

Van belang bij beleidsevaluatie zijn de *onderlinge relaties tussen de hoofdactoren in de keten*. Op de meeste beleidsterreinen kunnen vier groepen 'hoofdactoren' worden onderscheiden<sup>32</sup>. Deze hoofdactoren zijn:

- een politieke besluitvormer die (eventueel na overleg met sociale partners of andere partijen uit het middenveld) doelen vaststelt;
- een beleidsvoorbereidende ambtelijke organisatie die de instrumenten ontwikkelt;
- een organisatie die de regelingen uitvoert/de instrumenten inzet;
- een doelgroep waarop het beleid gericht is en die de effecten daarvan ondergaat en al dan niet gebruik maakt van de geboden mogelijkheden.

Deze actoren maken deel uit van een 'actorenketen' (figuur 2.1). De relaties tussen de actoren in de keten zijn niet eenduidig. Neem bijvoorbeeld de uitvoerders. Zij worden in zekere zin bestuurd door de beleidsmakers. De beleidsmakers zijn de politiek verantwoordelijke besluitvormer (persoon, organisatie en -partij) en de ambtelijk verantwoordelijke (organisatie zoals een Ministerie). Idealiter stelt de politiek verantwoordelijke de missie, visie, strategie en/of doelstellingen vast. De ambtelijke organisatie neemt de instrumentering voor haar rekening. Uitvoerders sturen en beïnvloeden de doelgroep door de instrumenten (al dan niet) in te zetten. Zij hebben dus een dubbele rol. De uitvoerder stuurt en wordt tegelijkertijd bestuurd. De aanwezigheid van meerdere verschillende actoren binnen het beleidsterrein betekent dat in het beleidsveld een groot aantal relaties aanwezig zijn bijvoorbeeld:

1. relaties tussen politieke en ambtelijke organisaties;
2. relaties tussen beleidsvoorbereidende organisaties en uitvoeringsorganisaties;
3. relaties tussen uitvoeringsorganisaties en de doelgroepen;
4. relaties tussen de doelgroepen en de politiek.

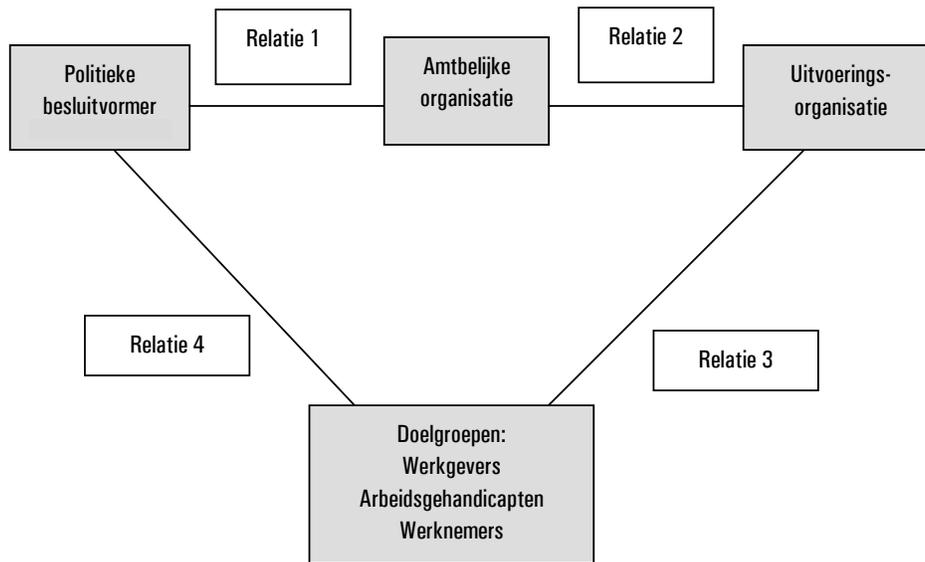
De actorenketen is gesloten in zoverre dat degenen die het beleid ondergaan zelf proberen de politiek te beïnvloeden. In de volgende figuur 2.1 worden deze centrale relaties aangegeven<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Petersen, Sniijders en Zantinge, 1990, p. 6.

<sup>32</sup> De Bock (red.), In 't Veld, Berndsen en Meijer 1996.

<sup>33</sup> De Bock e.a. 1996.

Figuur 2.1 Actoren en relatie



Aan de centrale relaties tussen hoofdactoren kunnen andere worden toegevoegd. Dat maakt het schema complexer. Bij activeringsbeleid is er bijvoorbeeld de relatie tussen de werkgevers en werknemers. Er zijn niet alleen (arbeids-)relaties tussen afzonderlijke werkgevers en werknemers, maar ook tussen hun vertegenwoordigers in advies- en overlegorganen. De SER, VNO/NCW, MKB-Nederland en vakbond drukken een stempel op politieke besluiten. Binnen de keten van actoren zijn er dus meerdere partijen met ieder hun eigen belangen en belangentegenstellingen (op deze complexiteit komen we in paragraaf 2.4 terug).

#### *Componenten van het beleidsproces*

We kunnen voor de vier hoofdactoren de componenten van het beleidsproces weer geven en hun prioriteiten daarbij (schema 2.2): De prioriteiten van actoren zijn de volgende:

- de politieke besluitvormer: doelstelling bepalen;
- de ambtelijke organisaties: regeling/instrument ontwikkelen;
- de uitvoeringsinstellingen: interventie plegen/regeling toepassen/instrument inzetten;
- de doelgroepen: ondergaan van effecten/gedragsverandering/inspelen op mogelijkheden (eigen initiatief).

Schema 2.2 Componenten van het beleidsproces en hoofdfactoren

<i>Componenten van het beleidsproces</i>	<b>Doelstelling bepalen</b>	<b>Regeling/instrument ontwikkelen</b>	<b>Interventies plegen</b>	<b>Ondergaan van effect</b>
<i>Actoren:</i>				
<b>Politiek</b>	<b>Prioriteit bij vaststellen van de doelen</b>	Geeft soms een aanwijzing voor de keuze van een instrument	Geen invloed op en soms geen weet van interventies	Effecten van beleid vaak niet duidelijk, gevoelig voor politiek te gebruiken effecten
<b>Beleidsvoorbereidende Ambtelijke organisatie</b>	Doelstelling is een gegeven, de regeling/het instrument heeft wel invloed op de doelstellingen	<b>Prioriteit bij ontwikkelen regelingen en instrumenten</b>	Vaak weinig informatie over opereren van de uitvoeringsorganisaties	Geïnteresseerd in grote lijnen, niet altijd rekening houdend met onvoorziene effecten en knelpunten
<b>Uitvoeringsorganisatie</b>	Proberen politiek soms te beïnvloeden	Interpreteren de regeling, stellen de regeling/het instrument bij	<b>Prioriteit bij uitvoering interventie/toepassen regeling</b>	Proberen effect naar zich toe te rekenen of af te schuiven
<b>Doelgroepen:</b>	Proberen de politiek te beïnvloeden	Instrument/regeling is een gegeven	Proberen zich aan interventies te onttrekken of zich juist binnen de doelgroep te plaatsen	<b>Effect op de groep/gedragsverandering/inspelen op mogelijkheden</b>

Naar De Bock e.a., 1996

De verschillende actoren hebben bepaalde verantwoordelijkheden en taken. Zij stellen daarom prioriteiten binnen de componenten van het beleidsproces. Dat neemt niet weg dat zij trachten invloed uit te oefenen op andere componenten en actoren (zoals in schema 2.2 is aangegeven) indien zij menen daar zelf belang bij te hebben. Componenten van het beleidsproces doen zich achtereenvolgens voor in de tijd<sup>34</sup>. Dit wordt schematisch weergegeven als:



Deze componenten worden beschreven als<sup>35</sup>:

<p><b>Beleid:</b> Een (aantal) wilsbepaling(en) met bindende werking, gericht op een reeks van interventies met een min of meer algemeen karakter. De overheid ontwikkelt instrumenten om uitvoerders die interventies te laten plegen. Beleid bestaat uit <i>doelstellingen, instrumenten, interventies (uitvoering) en effecten</i>. Daarvoor gelden de volgende omschrijvingen;</p> <p><b>Doel- en normstelling:</b> Een geformaliseerde omschrijving van het beleid opgenomen in een wet, een uitvoeringsbesluit, memorie van Toelichting, of in een circulaire.</p> <p><b>Instrumenten:</b> Instrumenten geven aan op welke wijze doelstellingen (kunnen) worden bereikt.</p> <p><b>Interventie:</b> De interventie is de concrete uitwerking van het beleid in de praktijk c.q. de uitvoering. In wezen is het een gevolg van het inwerking stellen van het instrument.</p> <p><b>Effecten:</b> Effecten zijn het gevolg van interventies/uitvoering.</p>
---

<sup>34</sup> De Bock e.a., 1996.

<sup>35</sup> Vrij naar De Bock e.a., 1996.

In het evaluatieonderzoek, zoals naar het reïntegratie- en activeringsbeleid, is er zowel aandacht voor de interventie door uitvoerders (procesevaluatie) als voor gedragsverandering van de doelgroep (effectevaluatie). Het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' verwijst naar dit onderscheid tussen effectevaluatie (wordt het beoogde doel bereikt en zijn er onbedoelde effecten?) en procesevaluatie (op welke wijze komen de effecten tot stand?). In de volgende subparagrafen gaan we hier nader op in.

### **2.3.2 Procesevaluatie en kwaliteit van de uitvoering**

Op het niveau van de actoren/uitvoeringsorganisaties en de uitvoeringspraktijk kunnen we voor procesevaluatie refereren aan kwaliteitsborgingsystemen (in ons geval gaat het bijvoorbeeld om de borging van het publieke belang van verhoging van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten). Als 'kwaliteit' meetbaar wordt gemaakt zijn uitspraken mogelijk over de geleverde kwaliteitsprestaties. Dienstverlening zelf is niet tastbaar, zodat uitspraken over de kwaliteit ervan gebaseerd wordt op afgeleide aspecten. Dit worden de kwaliteitseisen of kwaliteitscriteria genoemd<sup>36</sup>. Deze worden opgesteld aan de hand van de aspecten die voor de kwaliteit van de dienstverlening cruciaal zijn. De eisen of criteria worden verkregen door overleg te plegen met de klant over zijn gebruikersverwachtingen. De criteria worden vervolgens uitgewerkt in prestatie-indicatoren. Dit zijn meetbare aspecten van de dienstverlening. De indicatoren vormen tezamen een beeld van de dienstverlening. Bepaald wordt aan welk niveau deze prestatie-indicatoren (minimaal) moeten voldoen. Een prestatie-indicator omvat dus een norm die aangeeft hoe op dit punt gepresteerd dient te worden<sup>37</sup>. Aan de normen wordt afgelezen in hoeverre de gewenste prestaties zijn geleverd. Als de norm niet is gehaald, volgt een analyse van de oorzaak en bijstelling van het beleid zodat de kwaliteit van de uitvoering verbetert<sup>38</sup>. Kwaliteitscriteria en prestatie-indicatoren hebben in onze optiek betrekking op de output, het proces, de professional, de organisatie, de outcome en de gehele keten van processtappen inzake werk en inkomen. Tabel 2.1 geeft de betekenis weer van deze kwaliteitscriteria, gekoppeld aan het niveau waarop deze betrekking hebben. Het zijn vooral criteria die bruikbaar zijn voor procesevaluatie. Het effect (outcome) wordt op macroniveau vastgesteld.

---

<sup>36</sup> De Boer e.a., 2002.

<sup>37</sup> Zie ook hoofdstuk 4.

<sup>38</sup> In hoofdstuk 4 wordt het onderwerp prestatieindicatoren uitgebreider behandeld. Zie ook Vademeccum van Wout de Boer e.a., TNO Arbeid, 2002.

Tabel 2.1 Overzicht kwaliteitscriteria

Kwaliteit van:	Niveau	Betreft:
1. Output	Micro	Het product/de dienst als resultaat van een voortbrengings- of dienstverleningsproces, tastbaar gemaakt in bijvoorbeeld een rapportage waarin opgenomen argumentaties van het al dan niet toepassen van een instrument.
2. Proces	Micro Meso	Het voortbrengings- of dienstverleningsproces zelf, met speciale aandacht voor kritische aspecten van dat proces, bijv. wachttijden of doorlooptijden.
3. Professional	Micro	De medewerker die van cruciaal belang is in het voortbrengings- of dienstverleningsproces.
4. Systeem/organisatie	Meso	Een samenhangende groep processen of een gehele organisatie: strategische/beleidsmatige sturing, bijv een kwaliteitsborgingssysteem.
5. Keten: alle processtappen inzake werk en inkomen	Meso Macro	Gehele keten van processtappen en systeemovergangen die plaatsvinden in het kader van werk en inkomen: beoordeling, interventies, scholing, plaatsing, bemiddeling, toewijzing van voorzieningen en inkomen, overdrachtsmomenten, gegevens- en informatie-uitwisseling, etc.
6. Outcome	Macro	Maatschappelijk resultaat. Bijvoorbeeld de mate van duurzame arbeidsinpassing.

### 2.3.3 Effectevaluatie: drie hoofdcriteria voor beoordeling arbeidsmarktbeleid

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid kan het effect van een arbeidsmarktinstrument worden beoordeeld op drie hoofdcriteria (WRR, 1987). Deze criteria zijn: *bereik, effectiviteit en kosten*.

#### 1. Bereik

De mate waarin de doelgroep, waarop de regeling/het instrument is gericht, daar ook daadwerkelijk van profiteert. Het gaat hierbij dus om de vraag in hoeverre de doelgroep door de regeling wordt bereikt, los van de effecten die de regeling/het instrument voor deze groep heeft.

#### 2. Effectiviteit

De mate waarin een regeling/instrument de afstand van personen tot de arbeidsmarkt verkleint, ofwel: de arbeidsmarktpositie van de deelnemers aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt versterkt en/of leidt tot nieuwe arbeidsplaatsen.

En de mate waarin voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt wordt bijgedragen aan de vervulling van (moeilijk vervulbare) vacatures.

#### 3. Kosten

Alle financiële middelen die voor een regeling/instrument worden opgeofferd. Dat wil zeggen zowel de extra voor de maatregel uitgetrokken financiële middelen als de overheadkosten. Onderscheiden worden de begrote kosten, en de werkelijk gemaakte kosten.

Bereik en effectiviteit van een instrument zijn vaak lastig of onvolledig vast te stellen. De kosten zijn heel vaak onbekend. Daarom wordt bij een evaluatie van de werking van het instrument de kosteneffectiviteit (efficiëntie) daarvan vaak buiten beschouwing gelaten<sup>39</sup>. Volgens de WRR dient een arbeidsmarktinstrument idealiter altijd op *efficiëntie* te worden beoordeeld<sup>40</sup>. Het kan zijn dat een instrument effectief en doeltreffend is, maar dat de kosten ervan relatief hoog zijn. Mogelijk zouden andere instrumenten tegen lagere kosten hetzelfde effect sorteren. Op deze en andere

<sup>39</sup> Het is bijvoorbeeld wel mogelijk een oordeel te vellen over de efficiëntie of doelmatigheid van de gevalsbehandeling door een UVI indien de uitvoerings- en overheadkosten van verschillende instrumenten bekend zijn (Zie: Ctsv, Bemiddeling in uitvoering, 1997).

<sup>40</sup> Dit wordt ook wel genoemd kosteneffectiviteit, doelmatigheid of rendement, W.R.R., 1987, blz. 74 e.v. en Bressers, 1989, blz. 171-173.

met de drie criteria samenhangende begrippen komen we in paragraaf 2.4 terug, zoals op netto- en bruto-effectiviteit.

### 2.3.4 Effectevaluatie: knelpuntenanalyse

Beoordeling van effecten vindt plaats door beleidsuitkomsten of resultaten te vergelijken met de oorspronkelijke norm- en doelstellingen. De beoogde doelen en effecten van beleid dienen dan als ijkpunt, waar de resultaten tegen worden afgezet. Dit lijkt eenvoudig maar dat is het niet. We noemen enkele redenen:

- De beleidsevaluatie moet rekening houden met de verandering van de norm- en doelstellingen van het beleid in de tijd. Dit betekent dat een effect van een instrument niet eenvoudig mag worden afgemeten aan een doelstelling zoals die jaren geleden is geformuleerd. De doel- en normstellingen kunnen al dan niet op schrift zijn geformuleerd.
- De doelen of belangen van betrokken actoren zijn bijvoorbeeld zelf een beïnvloedende factor in het beleidsproces. Zij zijn daarmee eveneens een factor om mee rekening te houden bij beleidsevaluatie.
- Bij beleidsevaluatie moet ook worden betrokken dat de doelgroepen veranderen van samenstelling. Is de verandering groot, dan verdwijnen zij zelfs.
- Daarbij komt dat de oordelen van actoren over de resultaten vaak ambivalent zijn. Een deel velt een negatief oordeel en een ander deel is positief. Wat is dan het resultaat?

Een belangrijk probleem bij het vaststellen van effecten is dat er ook nog andere wetten en maatregelen van kracht zijn rondom het beleidsterrein die hun invloed doen gelden. Voor de evaluatiemethode betekent dit dat het niet voldoende is om de effecten van beleid alleen te beschrijven in termen van bereik, effectiviteit en kosten. De analyse van knelpunten, niet-bedoelde en negatieve effecten zijn daarom een belangrijk onderdeel van effectevaluatie. *Knelpuntenanalyse* kan een belangrijk onderdeel zijn van het onderzoek naar beleidseffecten. We kunnen bijvoorbeeld de waardering van effecten door actoren in de analyse betrekken. We inventariseren dan zowel de *positieve* oordelen van actoren, als *negatieve* oordelen. Deze laatste geven onder meer een indruk van de knelpunten in de uitvoering. De professionals bij uitvoerders vormen, naast de doelgroepen, een belangrijke informatiebron voor het vaststellen van de knelpunten in de uitvoering. Wanneer de onbedoelde effecten en de knelpunten worden onderkend kan dit bijvoorbeeld een indicatie geven van hoe de maatregel kan worden verbeterd en/of de uitvoering daarvan. Dit lerend vermogen komt de realisatie van beoogde effecten ten goede, maar ook het systeem als geheel<sup>41</sup>.

### 2.3.5 Vergelijking met evaluaties van gezondheidszorg

Het is interessant hier een uitstapje te maken naar de evaluatiemodellen die gangbaar zijn bij de evaluatie van gezondheidsbevorderingsprogramma's en gezondheidszorg-interventies en diensten. Het relatieve belang van een effect- dan wel een proces-evaluatie varieert met het stadium waarin een programma zich bevindt. Nutbaum en anderen<sup>42</sup> onderscheiden vier opeenvolgende fasen in de ontwikkeling en evaluatie van een project/programma, waarbij een duidelijke verschuiving zichtbaar is van een meer resultaatgerichte naar een meer procesgerichte evaluatie. In de eerste fase staat

---

<sup>41</sup> Zie onder meer De Bock et al., 1996.

<sup>42</sup> Nutbaum, 1999.

de vraag centraal in hoeverre de beoogde interventie ècht effect heeft. Er dient een *causaal* verband te worden aangetoond tussen interventie c.q. in ons geval de inzet van reïntegratie-instrumenten en het effect. Dit gebeurt vaak onder experimentele, ideaaltypische condities en in principe dient er aan strenge wetenschappelijke en methodologische voorwaarden te worden voldaan. In de tweede fase draait het om de haalbaarheid onder ‘real life’ voorwaarden en om het ontwerpen van zo gunstig mogelijke organisatorische condities. Hier komen dus proceskenmerken meer op de voorgrond. De derde fase richt zich op de daadwerkelijke verspreiding en implementatie onder verschillende omstandigheden. De vierde fase richt zich op het bewaken van de kwaliteit en het evalueren van de kosten en baten ervan. In de eerste fase ligt de nadruk op effect, in de tweede en derde op proceskenmerken en de vierde op een combinatie van effect- en procesevaluatie.

In programma’s waarin sociale interventies de hoofdmoot vormen (en dat is bij bijvoorbeeld bij het Rea-instrumentarium het geval) blijkt het zelden voor te komen dat effectonderzoek onder experimentele condities wordt verricht, alvorens tot verdere implementatie over te gaan<sup>43</sup>. Het is hier zelfs de vraag of een dergelijk experiment zin heeft wanneer de dagelijkse praktijk op vele en onbekende factoren afwijkt van de experimentele condities en ook de redenen en verklaringen voor succes of falen onduidelijk blijven. Verschillende auteurs wijzen hierop<sup>44</sup>. De bovengenoemde fase-ring van eerst effect- en vervolgens procesevaluatie blijkt in de praktijk moeilijk werkbaar. Er gaat te veel tijd mee heen, de maatschappij verandert voortdurend en de opdrachtgever wil snel inzicht voor concrete handvatten voor beleid. Kortom de ‘wat’ en ‘hoe’ vraag dienen idealiter meer gelijktijdig aan bod te komen en proces- en effectevaluatie lopen in elkaar over, waarbij er niet één perfecte methode, één gouden standaard bestaat.

### 2.3.6 Onderzoeksmethode ‘triangulatie’

Het voorgaande impliceert dat evaluatie-onderzoek idealiter van diverse (deel)-onderzoeken en methoden gebruik maakt; kwantitatieve en kwalitatieve gegevens afkomstig van micro- meso- en macroniveau worden benut. Te denken valt aan juridische methoden van onderzoek zoals wetstechnisch- of jurisprudentie-onderzoek, aan (sociaal)wetenschappelijke methoden van onderzoek zoals enquête, interview, participerende observatie, case-study, dossieronderzoek, registratie, literatuur-onderzoek, experiment, modelsimulatie en secundaire analyses. Kwalitatieve gegevens worden benut om uitkomsten van kwantitatieve (secundaire) analyses te verklaren en omgekeerd. Onomstotelijke, onweerlegbare causale verbanden worden niet gezocht bij de evaluatie. De argumentatie ligt meer in ‘circumstantial evidence’. Aan de hand van de combinatie van verschillende onderzoeken bij verschillende bronnen en actoren, ook wel ‘onderzoekstriangulatie’ genoemd, worden aanwijzingen verkregen voor de evaluatie. Gelijkluidende aanwijzingen uit verschillende bronnen versterken de bewijskracht. Bressers en Hoogerwerf<sup>45</sup> noemen het zelfs ‘de methode van zo goed mogelijk benutten van geboden kansen’. Zo is administratieve informatie te verbinden met bijvoorbeeld diepte-interviews met leden van de doelgroep om na te gaan hoe instrumenten inwerken op hun intenties en gedrag. Triangulatie betekent zo niet alleen het benutten van verschillende methoden maar ook van verschillende ver-

<sup>43</sup> In de context van de Wet Rea loopt wel het experiment en de evaluatie ervan met het Persoonsgebonden Reïntegratie Budget uitgevoerd door Bureau As/tri.

<sup>44</sup> Haes, 1998; Saan, 1999; Baum, 1995 en Tones, 1998.

<sup>45</sup> Bressers en Hoogerwerf, 1995.

klaringsmodellen/theorieën en van verschillende onderzoeksdisciplines. De essentie van de triangulatie is dat onafhankelijke metingen van hetzelfde fenomeen de onvermijdelijke bias en meetfouten neutraliseren. De logica van triangulatie vereist dus niet alleen het gebruik van meerdere methoden maar ook hun onafhankelijkheid en gelijktijdige toepassing (dit dus in tegenstelling tot de eerder genoemde fasegewijze aanpak).

## 2.4 Evaluatie van reïntegratie- en activeringsinstrumenten

Wat in de voorafgaande paragraaf is geschreven over beleidstheorie en evaluatiemethoden in het algemeen passen we in deze paragraaf direct toe op het evaluatiemodel voor effecten van reïntegratie- en activeringsinstrumenten. In de volgende subparagrafen bespreken we enkele achtergronden en principes in de volgorde van schema 2.1 (in paragraaf 2.2).

### 2.4.1 Reïntegratie- en activeringsmaatregelen (1)

Wanneer reïntegratie- en activeringsinstrumenten onderdeel vormen van het sociale zekerheids- en werkgelegenheidsbeleid of van het arbeidsmarktbeleid dan noemen we dat hier kortweg activeringsbeleid. Het activeringsbeleidsproces kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Daarbij geldt de volgende omschrijving voor *activeringsbeleid*:

*Door de politiek geformuleerde doel- en normstelling (wilsbepaling(en) met bindende werking), gericht op een reeks van interventies die de arbeidsparticipatie van werklozen en arbeidsgehandicapten bevorderen.* De politieke en ambtelijke organisaties ontwikkelen instrumenten om interventies te laten plegen door uitvoerders. Het beleid richt zich op meerdere actoren met verantwoordelijkheid voor de activering, waaronder:

- Publieke instellingen, zoals het UWV, de organisatie CWI en gemeenten;
- Toezichhouder(s), zoals het Instituut Werk en Inkomen (IWI);
- Private dienstverleners, zoals arbodiensten, Reïntegratiebedrijven (RIB's) en verzekeringsmaatschappijen.

Uiteindelijk is het beleid gericht op (gedragsverandering van) doelgroepen, zoals werkgevers, arbeidsgehandicapten, werknemers en werkzoekenden. De politieke actoren stellen de (maatschappelijke) normen en doelen vast. Voorbeelden van beleidsdoelen zijn: 'terugdringing van het arbeidsongeschiktheidsvolume', 'vermindering van de uitval en bevordering van het behoud van werk', 'vermindering van het ziekteverzuim', 'bevordering van de arbeidsparticipatie', 'geen selectie op gezondheid' of 'meer marktwerking in de sociale zekerheid'.

Er kan spraakverwarring ontstaan over het gebruik van de begrippen (wettelijke) regelingen, maatregelen en instrumenten. De volgende definities worden gehanteerd: *Wettelijke reïntegratie- en activeringsmaatregelen* zijn alle wettelijke regelingen. Het gaat hierbij om de wetten, de Koninklijke Besluiten en Algemene Maatregelen van Bestuur. Deze hebben de bedoeling de arbeidsmarktpositie of -kansen van een speci-

fieke groep te verbeteren, bijvoorbeeld van arbeidsgehandicapten, vrouwen, nieuwkomers etc.

*Reïntegratie- en activeringsinstrumenten* zijn concrete hulpmiddelen in het kader van de wettelijke regelingen om de arbeidsparticipatie en -kansen van (werkloze) personen te verhogen; bijvoorbeeld loonkostensubsidie of vergoeding van voorzieningen of scholing.

*Uitvoerings- of toepassingsregels* zijn de regels die de inzet van de instrumenten reguleren. Zij zijn gericht op de verdeling van taken, verantwoordelijkheid, middelen en andere aspecten van de uitvoering. Deels zijn deze vervat in de wettelijke regelingen zelf of in Memories van Toelichting, deels in Algemene Maatregelen van Bestuur of in Koninklijke Besluiten en deels behoren ze tot de beleidsvrijheid van de uitvoerders.

#### *Typen reïntegratie-instrumenten*

Met reïntegratie-instrumenten worden interventies gepleegd die bijdragen aan vermindering van werkloosheid. Door de imperfecties van de arbeidsmarkt weg te nemen of te compenseren wordt bijgedragen aan een meer evenredige verdeling van de werkloosheid over de verschillende groepen werkzoekenden en kansarmen. De instrumenten kunnen op de volgende interventies zijn gericht:

- beïnvloeding van werkgevers door subsidies/premies;
- beïnvloeding van werkgevers door sancties;
- beïnvloeding van werknemers/werklozen/arbeitsgehandicapten door subsidies/premies;
- beïnvloeding van werknemers/werklozen/arbeitsgehandicapten door sancties;
- scholing en werkervaring;
- voorlichting en informatieverstrekking;
- begeleiding en bemiddeling.

Bij de wetsevaluatie wordt gestart met het indelen en beschrijven van regelingen. De inhoud en strekking van de instrumenten is zeer divers. Voorafgaand aan de evaluatie van de effecten verdient het de voorkeur een logische indeling te maken aan de hand van een beschrijving van de inhoud, strekking etc. In het volgende blok is een voorbeeld opgenomen van de beschrijving van reïntegratie-instrumenten<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Uit: Smitskam en De Vos, 2002.

Voorbeeld van beschrijving van reïntegratie-instrumenten

**De vindplaats**

Vindplaats van de regeling in de wet en in overige regelgeving, onder meer in Koninklijk Besluiten, Algemene Maatregelen van Bestuur, overige besluiten, circulaires of mededelingen van het Lisv/UWV.

*Doelgroep*

Beschrijving van de groepen van werknemers en/of werkgevers op wie de maatregel van toepassing is.

*Uitvoeringsinstantie*

De instantie die de regeling uitvoert en/of controleert.

*Inhoud*

Beschrijving van de inhoud van de regeling.

*Voorwaarden*

Beschrijving van de voorwaarden waaronder de regeling wordt toegepast, een subsidie wordt toegekend, een sanctie wordt getroffen en/of een boete wordt opgelegd.

*Aanvragen*

Beschrijving van de aanvraagprocedure die gevolgd moet worden voor toepassing van de regeling/verzekering van de subsidie. Welke gegevens overlegd moeten worden en wat de aanvraagtermijnen zijn.

*Ingangsdatum*

Datum/tijdstip waarop de subsidie of overdracht aanvangt.

*Hoogte*

De hoogte van het bedrag van de subsidie, overdracht of boete.

*Duur*

De duur van de periode waarover een bedrag wordt toegekend/uitbetaald of een sanctie van toepassing is.

*Uitbetaling*

De wijze waarop een subsidie wordt uitbetaald.

*Weigeringsgronden of terugvordering*

Voorzover van toepassing en bekend wordt aangegeven onder welke voorwaarden een aanvraag kan worden geweigerd of een toegekende subsidie teruggevorderd kan worden.

*Beroeps(procedure)*

Aanduiding van de beroepsprocedure die gevolgd kan worden tegen een beslissing van de uitvoerende instantie.

*Financiering*

Aanduiding van het fonds waaruit de financiering plaatsvindt.

*Cumulatie*

Aanduiding van eventuele anti-cumulatie-bepalingen in de regeling, en een opsomming van interessante combinaties met andere regelingen en instrumenten.

*Effectiviteit en toepassing*

Op basis van gegevens uit literatuurstudies wordt een eerste indruk gegeven van de beschikbare onderzoeksliteratuur, wat er hieruit bekend is over de effecten in termen van gebruik van de regeling en over eventuele knelpunten in de uitvoering.

Een ervaringsgegeven is dat vanwege nieuwe regelgeving de inventarisatie en beschrijving van het instrumentarium zeker jaarlijks moet worden bijgesteld. Niet alleen de regeling zelf, ook de doelgroepomschrijving en de taakverdeling tussen de voor de reactivering verantwoordelijke partijen verandert regelmatig. Bij effectevaluatie die zich over langere tijd uitstrekt dient hier terdege rekening mee te worden gehouden.

#### **2.4.2 Actoren, relaties, taken en middelenverdeling (2,3,4)**

De overheid wil een bepaalde verandering bewerkstelligen: zoals het arbeidsongeschiktheidsvolume beperken en de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten bevorderen. De politiek en de ambtelijke organisaties moeten aangeven op welke wijze deze norm- en doelstellingen worden bereikt. Zolang niet is aangegeven op welke manier deze worden bereikt, is er geen sprake van beleid.

Niet alleen de *instrumenten* zijn beschreven in wetten, de Koninklijke Besluiten, Algemene Maatregelen van Bestuur en de Memories van Toelichting. Daarin staat ook beschreven welke *taken* de verschillende uitvoerders hebben en de terreinen waarop zij moeten samenwerken. Ook is beschreven welke *middelen* beschikbaar zijn en voor wie.

Middelen staan bijvoorbeeld ter beschikking voor het verstrekken van subsidies, het instandhouden van een organisatie of commissie of voor de uitoefening van de taken in het algemeen.

De overheid kan daarbij de eigen verantwoordelijkheid voor de taak- en middelenverdeling delegeren naar uitvoerders. Zo is de verantwoordelijkheid voor het verdelen en vaststellen van de hoogte van reïntegratiebudgetten gedelegeerd naar het UWV.

Eerder noemden we al de complexe relaties tussen actoren in de sociale zekerheid. Daarbij werd al een aantal van de actoren en hun taken genoemd. In het volgende schema 2.3 wordt een overzicht gegeven van de actoren op het terrein van activering.

Schema 2.3 Actoren op het terrein van activering

Actoren en prioriteiten	Hoofdactoren	Secundaire actoren	Toezicht
Politiek:	Regering		Parlement
Vaststellen van normen en doelen	Parlement		
Beleidsvoorbereidende	<i>Ministeries:</i>	UWV	IWI
Ambtelijke organisatie:	SZW	Gemeenten	Rekenkamer
Instrumentering	Financiën	COWI	
	VWS		
	BZK (Ambtenaren)		
Uitvoeringsorganisaties:	UWV	Particuliere verzekeringsinstellingen	IWI
Uitvoering/interventies	Gemeentelijke Sociale Dienst	- RIB (Reïntegratie-/bemiddelingsbedrijf)	
	CWI	- Beroepsrevalidatiecentra	
	Arbodiensten	- Arbeidstoeleiding	
		- Bedrijfszorg	
		- Scholingsinstellingen	
		- Gezondheidszorg	
Doelgroepen:	Werkgever		
Effecten op de eigen groep	Werknemer, Werkzoekende, Arbeidsgehandicapte		

In het overzicht (schema 2.3) zijn slechts de belangrijkste actoren in het beleidsproces vermeld en dit levert al een complex beeld op. De complexiteit wordt versterkt doordat de bevoegdheden en taken van partijen meer of minder worden gedelegeerd. We geven hiervan enkele voorbeelden. De bevoegdheid om instrumenteel bezig te zijn met reactiveringregelingen is met de wet SUWI neergelegd bij het UWV en bij de gemeenten. Deze moeten voor de daadwerkelijke uitvoering weer private reïntegratiebedrijven inhuren. Onder het kopje Hoofdactoren zijn organisaties vermeld met directe (wettelijke) beleidsverantwoordelijkheden. Onder secundaire actoren staan organisaties met afgeleide taken en bevoegdheden.

#### 2.4.3 Uitvoering, interventie (5)

De interventie gaat gepaard met de daadwerkelijke inzet van het instrument: *De interventie is de concrete uitwerking van het beleid in de praktijk*<sup>47</sup>. In wezen is het een gevolg van het toepassen van een maatregel, zoals het inzetten van het reïntegratie-instrument door de uitvoerder. Er zijn 'zwaardere en lichtere' interventies. Een voorbeeld van een 'lichte' interventie is het uitzenden van een Postbus-51-spotje. Zwaardere interventies zijn de verstrekking van subsidie aan de werkgever, het opleggen van een boete, het verstrekken van een werkvoorziening of het verstrekken van gelden voor een (bij)scholing.

<sup>47</sup> De Bock e.a., 1996.

We zagen dat een reïntegratie-instrument is gericht op één of beide onderscheiden doelgroepen, te weten de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (arbeidsgehandicapten, werknemers, werkzoekenden) en de vraagzijde van de arbeidsmarkt (werkgevers). Een maatregel van de overheid kan echter ook direct gericht zijn op de uitvoeringsinstellingen of op de onderlinge relaties tussen deze instellingen. Dit worden ook wel *procesgerichte maatregelen* genoemd. De OSV'97 was bijvoorbeeld gericht op 'de regionalisering van de uitvoering met het oog op het bevorderen van de reïntegratie'. In dit geval kan het resultaat van de maatregel worden beoordeeld op de mate waarin deze regionalisering van de uitvoering daadwerkelijk gestalte heeft gekregen.

#### *Productcontract en service niveau overeenkomst*

Als de hoofdfactor opdrachtgever is, legt hij met de uitvoerende organisatie de afspraken over de uitvoering vast in contracten. Dit kan ook een service niveau overeenkomst (SNO) zijn, ook wel genoemd service level agreement (SLA). De uitvoerder moet naar tevredenheid presteren omdat anders het contract wordt bijgesteld, niet verlengd of opgezegd. Contracten met private uitvoerders komen in de sociale zekerheid steeds vaker voor. Een voorbeeld is een private verzekeringsmaatschappij die in concurrentie met het UWV (aanvullende) arbeidsongeschiktheidsverzekeringen aanbiedt aan werkgevers. Een ander voorbeeld is dat het UWV kavels met werkzoekenden toewijst aan een privaat reïntegratiebedrijf dat hen begeleidt naar werk. Tussen de instellingen worden leveringscontracten afgesloten (SNO). Men rekent elkaar daarbij af op geleverde producten en/of prestaties, zoals het aantal bemiddelingstrajecten of plaatsingen na bemiddeling.

Het streven naar marktwerking heeft tot gevolg dat doelgerichte beïnvloeding en sturing plaatsvindt door *uitvoeringsgerichte budgettering* (performance budgetting) en *productbeoordeling* (output orientation)<sup>48</sup>. Er is op het terrein van de arbeidstoeleiding vanaf de jaren '90 steeds meer sprake van een *afrekencultuur*. Recente zelfstandigingen van de reïntegratiebedrijven brengen met zich mee dat resultaten (effecten) van beleid steeds nauwkeuriger worden omschreven.

#### *Informatie-asymmetrie over outcome*

Tussen opdrachtgever en opdrachtnemer treedt er in principe informatie-asymmetrie op<sup>49</sup>. De uitvoerder heeft direct contact met de doelgroep. Hij zit aan het eind van de 'diensten'keten. Daarom weet hij veel meer over het uitvoeringsproces en de effecten dan de beleidsmaker of de wettelijk verantwoordelijke opdrachtgever die voor producten en diensten betaalt.

De opdrachtgever heeft behoefte aan antwoorden op vragen zoals:

- zijn de normen en doelen van het reïntegratiebeleid realistisch gesteld?
- wat zijn succes- en faalfactoren van beleid?
- wat is de ideale instrumentenmix?
- wat mag een succesvol reïntegratiebeleid kosten?
- Wordt het instrument wel bij de juiste personen ingezet?

Als de opdrachtgever kennis wil hebben over de effecten van het eigen beleid dan is het van groot belang om zicht te hebben op de uitvoering, gedragsverandering, de waardering en de kritiek van de doelgroep. Maar alleen de uitvoerders hebben directe contacten. Zij hebben kennis over hun klanten zoals bijvoorbeeld individuele bedrij-

---

<sup>48</sup> De Bock e.a., 1996.

<sup>49</sup> Zie onder meer dissertatie van Sol, 2000.

ven, arbeidsgehandicapten, werknemers en werkzoekenden. Alleen op het niveau van de uitvoerders is duidelijk zicht op producten, effecten, kosten en efficiëntie.

De uitvoeringsinstelling moet (idealiter) voor het inzicht in eigen functioneren:

- Producten nauwkeurig benoemen;
- Criteria van toepassing benoemen (indicatiestelling);
- Meetpunten voor effectiviteit vastleggen;
- Meetpunten voor efficiëntie vastleggen;
- Prestatie-indicatoren benoemen;
- Prestaties meten;
- Prestaties analyseren aan de hand van doelstellingen.

De opdrachtgever zou deze informatie graag willen gebruiken voor het beantwoorden van zijn vragen en het vaststellen van de beleidsresultaten.

### *Toezicht*

Behalve de opdrachtgever wil ook de toezichthouder informatie over prestaties van de uitvoerder. Een toezichthouder beoordeelt of het beleid en uitvoering van de actoren overeenkomt met de doelen. Eén van de toezichthouders is de Minister zelf. Met de nieuwe SUWI-wet is er in 2002 een speciale rol voor IWI als de toezichthouder (wiens rol nog uitkristalliseert). In bepaalde gevallen kunnen ook andere partijen een toezichthoudende rol vervullen. Zo maakt de Kamer gebruik van de mogelijkheid *parlementaire enquête commissies* in het leven te roepen (zoals de Commissie Buurmeijer). De Algemene Rekenkamer kan op verzoek of eigen initiatief een onderzoek instellen (Algemene Rekenkamer, 1996). In 2001 verrichtte De Rekenkamer bijvoorbeeld een studie naar reïntegratie. Zij oordeelde over de besteding van financiële middelen, maar ook over het gebrek aan informatie over uitvoeringsproces en effecten<sup>50</sup>.

### *Procescomponenten*

De boven geschetste relaties tussen de actoren illustreren de complexiteit van procesevaluatie op het terrein van sociale zekerheid en activering. In dit hoofdstuk ontbreekt de ruimte om de complexiteit van dit domein volledig weer te geven. Volstaan is met een beperkte beschrijving van onder meer actoren, hun taak- en doelstellingen en hun onderlinge relaties. Deze procescomponenten worden gebruikt voor de ontwikkeling van een procesevaluatiemethodiek.

#### **2.4.4 Effectevaluatie, waardering en criteria van actoren (6,7,8)**

In het evaluatiemodel (schema 2.1, paragraaf 2.2) is onderzoek naar de waardering van betrokken actoren een belangrijk onderdeel van effectevaluatie. Actoren zijn de doelgroep, zoals cliënten en werkgevers, maar ook functionarissen van uitvoeringsorganisaties. Hun gezamenlijke waardering geeft een beeld van de effecten van de uitvoering, de neveneffecten en de onbedoelde effecten. Ook knelpunten komen in beeld.

Beleidsevaluatie gaat niet zonder 'waarderen'<sup>51</sup>. De invalshoek van de evaluatie (vanuit welke actor gebeurt de evaluatie) bepaalt de conclusie ten aanzien van effectiviteit. Het bepaalt ook de formulering van wat als meer of minder effectief beschouwd

---

<sup>50</sup> Kamerstuk 57108.

<sup>51</sup> De Bock e.a., 1996.

wordt. Iedere actor legt de (her)geformuleerde doelstelling tegenover de gepercipiëerde uitkomsten. De resultaten worden aan de hand van eigen criteria beoordeeld.

### *Criteria voor effectiviteit volgens verschillende actoren*

Actoren beoordelen de uitkomsten van beleid dus verschillend. We hebben voor verschillende actoren de criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten geïnventariseerd<sup>52</sup>. Voor beleidsmakers zoals politieke en ambtelijke organisaties, voor *de uitvoerders*, zoals uvi's, arbodiensten, verzekeringsinstellingen, voor *de doelgroepen*, zoals werkgevers, arbeidsgehandicapten en werknemers. Om een indruk te geven van de typen criteria en de verschillen tussen actoren presenteren we hierna de belangrijkste criteria voor zes van deze groepen (tabel 2.2 tot tabel 2.5). In de tabellen zijn de criteria onderverdeeld naar waardering rond *effectiviteit, bereik, efficiëntie en maatschappelijke normen en waarden*.

Tabel 2.2 Criteria van politieke en ambtelijke organisaties voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten

<b>Effectiviteit</b>	<b>Efficiëntie/kostenbeheersing</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- bevordert werkgelegenheid</li> <li>- beperkt langdurige arbeidsongeschiktheid/werkloosheid</li> <li>- beperkt arbeidsongeschiktheidsvolume</li> <li>- beperkt beroep op sociale zekerheidsregelingen</li> <li>- bevordert preventie, sociaal-medische begeleiding en reïntegratie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kostenbeheersing sociale zekerheid, waaronder</li> <li>- schadelastbeperking (minder uitkeringen)</li> <li>- beperking uitvoeringskosten</li> <li>- beperking kosten wettelijke reïntegratieregelingen</li> <li>- beperking premiedruk/loonkosten van de werkgever</li> <li>- beperking oneigenlijk gebruik uitkeringen/instrumenten</li> <li>- heldere verantwoordelijkheidsverdeling</li> <li>- doelmatig (effectief tegen lage kosten)</li> <li>- inzichtelijke effecten en kosten van maatregelen, zodat een goede prioritering mogelijk is</li> </ul>
<b>Bereik</b>	<b>Maatschappelijke normen en waarden</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- responsief (maatwerk)</li> <li>- een redelijke verdeling over groepen</li> <li>- aantoonbare terugdringing instroom en bevordering uitstroom WAO</li> <li>- voldoende bekendheid van het instrument bij uitvoerders en doelgroep</li> <li>- rechtmatig</li> <li>- vaststelbaar</li> <li>- doeltreffend (effectief en juist bereik doelgroep)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rechtvaardig</li> <li>- beheersbaar(heid)</li> <li>- marktwerking</li> <li>- keuzevrijheid doelgroepen</li> <li>- sociale doelen/sociale cohesie, armoedebestrijding, solidariteit, het beperken van risicoselectie</li> <li>- weinig klachten uit de samenleving</li> <li>- het in stand houden van het stelsel van sociale zekerheid</li> <li>- (snel) zichtbare resultaten van wetgeving</li> <li>- misbruik wordt gestraft</li> <li>- controleerbaarheid van effecten van wetgeving</li> <li>- juridisch goed vormgegeven wetgeving</li> <li>- voldoen aan Europese wet- en regelgeving</li> <li>- heldere relatie met andere relevante beleidsterreinen</li> <li>- correcte vertaling van wetgeving in regelgeving door UWV</li> </ul>

<sup>52</sup> Zie De Vos, Wevers, Andriessen, 1996.

Tabel 2.3 Criteria van uitvoerders (UWV, gemeenten) voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten

<b>Effectiviteit</b>	<b>Efficiëntie/kostenbeheersing</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- voldoende doorlooptijd voor de implementatie van instrumenten en de uitvoering van instrumenten</li> <li>- een goede relatie met werkgevers</li> <li>- een goede relatie met opdrachtgevers en met andere uitvoerders</li> <li>- monitoren andere uitvoerders (poortwachtersfunctie)</li> <li>- heldere verantwoordelijkheidsverdeling</li> <li>- een samenhangend instrumentarium</li> <li>- bevordert behoud van werk</li> <li>- bevordert plaatsing</li> <li>- geen onbedoelde effecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kostenbeheersing uitvoering SV</li> <li>- beperken schadelast</li> <li>- beperking van uitvoeringskosten/ kosten overhead</li> <li>- korte doorlooptijd</li> <li>- korte niet gecompliceerde procedures</li> <li>- bedachtzaam inzetten van schaarse middelen</li> <li>- doorzichtige/heldere financiering van maatregelen</li> <li>- klantvriendelijke gevalbehandeling, controle en begeleiding is mogelijk)</li> <li>- interne efficiëntie</li> <li>- goede samenwerking tussen actoren</li> <li>- protocollen mbt voorwaarden voor financiering van (dure) reïntegratie-instrumenten</li> <li>- voldoende budget</li> </ul>
<b>Bereik</b>	<b>Maatschappelijke normen en waarden</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- maatwerk (responsief)</li> <li>- controle mogelijkheden op oneigenlijk gebruik</li> <li>- heldere definitie van de doelgroep</li> <li>- heldere definitie van 'afstand tot de arbeidsmarkt'</li> <li>- heldere relatie tussen beoordeling mate van arbeidsgeschiktheid &gt; reïntegratie beoordeling &gt; en begeleiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- helderheid en uitvoerbaarheid van de regeling</li> <li>- (voldoende) beleidsvrijheid bij de uitvoering</li> <li>- weinig knelpunten bij de uitvoering</li> <li>- goede aansluiting van de verschillende uitvoeringsregelingen</li> <li>- overzichtelijkheid van het instrumentarium</li> <li>- inzetbaar bij alle stadia van reïntegratie:</li> <li>- flexibel inzetbaar</li> </ul>

Tabel 2.4 Criteria van de doelgroep van werkgevers voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten

<b>Effectiviteit</b>	<b>Efficiëntie/kostenbeheersing</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- vervullen (moeilijk vervulbare) vacatures</li> <li>- de goede werknemer op de goede plek</li> <li>- een optimale productiviteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen bureaucratische regels</li> <li>- redelijke (loon)kosten en beperken premiedruk</li> <li>- weinig gedoe bij het indienstnemen van werknemers</li> <li>- maximale inzetbaarheid van werknemers (flexibel, weinig afwezig)</li> <li>- beperkt kosten verzuim en arbeidsongeschiktheid</li> <li>- beperkt kosten preventie</li> <li>- beperkt risico's bij aanname en in dienst houden arbeidsgehandicapte</li> <li>- soepele ontslagregeling</li> </ul>
<b>Bereik</b>	<b>Maatschappelijke normen en waarden</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- maatwerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- stimuleert goed imago als bedrijf</li> <li>- (zeer afhankelijk van houding/ervaringen werkgever) werkgelegenheid bieden aan (arbeids-)gehandicapten</li> <li>- bevordert (bedrijfs)zekerheid</li> <li>- bevordert goede arbeidsomstandigheden</li> <li>- afstemming met andere wetgeving, zoals arbowet</li> <li>- geen invloed op concurrentie positie</li> </ul>

Tabel 2.5 Criteria voor effectiviteit van de doelgroep van arbeidsgehandicapten

Effectiviteit	Efficiëntie/kostenbeheersing
<ul style="list-style-type: none"> <li>- leidt tot plaatsing</li> <li>- (als nog in dienst) een goed imago bij de eigen werkgever</li> <li>- herplaatsing(smogelijkheden) bij de eigen werkgever</li> <li>- verkleint afstand tot de arbeidsmarkt</li> <li>- een goede werkgelegenheid</li> <li>- opheffing arbeidshandicap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen inkomensdaling bij werkaanvaarding/scholing</li> </ul>
Bereik	Maatschappelijke normen en waarden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- maatwerk</li> <li>- geen afroming (niet alleen de best bemiddelbare arbeidsongeschikten aan bod laten komen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sociaal-) economische zekerheid</li> <li>- weinig problemen rond het indiensttreden bij een werkgever</li> <li>- weinig bureaucratie</li> <li>- goede sociale contacten</li> <li>- opheffen arbeidshandicap</li> <li>- werk dat past bij opleiding</li> <li>- en goed inkomen</li> <li>- niet discriminerend</li> <li>- een stigmatisering</li> <li>- geen aanname vanwege financieel voordeel voor werkgever</li> </ul>

#### 2.4.5 Effectevaluatie: effectiviteit, bereik, kosten (9)

De drie hoofdcriteria, *bereik*, *effectiviteit* en *kosten* (van de WRR) zijn beschreven in paragraaf 2.3. We herhalen hier de omschrijving

Het *bereik* van een maatregel is door de WRR omschreven als de mate waarin de doelgroep daadwerkelijk profiteert. Het gaat om de vraag of werkgevers, arbeidsgehandicapten en eventueel uitvoerders door het in te zetten instrument worden bereikt, los van de effecten (zoals plaatsing) die het instrument voor de doelgroepen heeft. Doel- en normstelling ten aanzien van het bereik van het instrument hangen direct samen met de *rechtmatigheid* daarvan. Als maatregelen beslagleggen op de algemene middelen wil de overheid het gebruik aan banden leggen, door deze alleen beschikbaar te stellen aan degenen die dit echt nodig hebben. Het gaat namelijk niet alleen om effectiviteit en efficiëntie maar ook om de beheersbaarheid (van de kosten) van het systeem en om rechtmatigheid. Dit betekent dat voor de overheid de claimbeoordeling, het *vaststellen* van de noodzaak, de indicatiestelling een belangrijke randvoorwaarde is bij de efficiëntie en effectiviteit van beleid<sup>53</sup>.

Voorwaarden voor een goede indicatiestelling en claimbeoordeling zijn:

1. Heldere omschrijving van doelgroepen, zo min mogelijk differentiëren in subgroepen;
2. Ruimte voor maatwerk en heldere regelgeving hieromtrent, hetgeen impliceert dat heldere motivatie mogelijk is ten aanzien van het al dan niet toepassen van een instrument en transparantie van de uitvoerder;
3. Per instrument is een minimale uitdrukking van de gewenste uitvoering en toepassing in maat en getal noodzakelijk;
4. Definiëring van het resultaat en ten minste gedeeltelijke uitdrukking in maat en getal van de nagestreefde.

Op oneigenlijk gebruik door de cliënt en uitvoerders dient te worden gecontroleerd. Misbruik moet zo nodig worden bestraft of gecorrigeerd. Daartoe moet echter wel duidelijk zijn wie tot de doelgroep behoort. Hiermee houdt ook verband dat voldoen-

<sup>53</sup> Dit betekent niet dat de overheid (sorganisaties) dit ook zelf moeten doen. De indicatiestelling kan ook gedelegeerd zijn.

de voorlichting over het instrument moet worden verstrekt, opdat degenen die rechtmatig een beroep op de regeling kunnen doen, daar ook weet van hebben.

De *effectiviteit* van een reïntegratie-instrument wordt voor de aanbodzijde van de arbeidsmarkt omschreven als de mate waarin een instrument de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint, ofwel: de arbeidsmarktpositie van de arbeidsgehandicapten versterkt en/of leidt tot herplaatsing. Voor de werkgevers (de vraagzijde van de arbeidsmarkt) kan effectiviteit omschreven worden als de mate waarin het instrument bijdraagt aan de vervulling van (moeilijk vervulbare) vacatures.

De *afstand tot de arbeidsmarkt* is een noodzakelijk gegeven om de effectiviteit van een maatregel te beoordelen. In dit verband wordt ook wel gesproken van een bruto- en netto-effect van instrumenten. Het verschil tussen de baankans met de inzet van het instrument (*bruto-effectiviteit*) en de baankans zonder inzet daarvan is de *netto-effectiviteit*<sup>54</sup>. In de Angelsaksische literatuur wordt het verschil tussen bruto en netto aangeduid als 'Deadweight losses'. De uitgaven voor degenen waarvoor het instrument niet nodig was. Vaak worden met de activeringsinstrumenten de meer kansrijken uit de doelgroep bereikt. Degenen die de hulp het minst nodig hebben komen vanwege zelfselectie, druk van de werkgever en selectie van de consulent die plaatsing moet bevorderen eerder in aanmerking voor hulp. Aangezien deze groep grotere kansen op de arbeidsmarkt heeft, lijkt bij een eenvoudige (bruto) vergelijking het erop dat het instrument een positief effect heeft. Wanneer met deze grotere kansen rekening wordt gehouden dan resteert het netto-effect van het instrument. In hoofdstuk 5 wordt uitvoerig op het belang daarvan ingegaan. Vaak staart men zich steeds blind op bruto-effecten, hetgeen tot verkeerde conclusies leidt.

Onder de *kosten* van een instrument vallen alle financiële middelen die voor een maatregel worden opgeofferd. Dit zijn zowel de extra uitgetrokken financiële middelen als de overheadkosten. Onder de overheadkosten vallen ook de kosten voor (om)scholing van functionarissen die een regeling moeten uitvoeren of de kosten van de arbeidsonrust binnen de uitvoeringsorganisatie die de invoering van een nieuwe regeling met zich meebrengt. Onderscheiden worden de begrote kosten, en de werkelijk gemaakte kosten. Kostenbeheersing is een belangrijk doel van de overheid. Dat geldt ook voor doelmatigheid. Een arbeidsmarktmaatregel dient daarom op het criterium *efficiëntie* beoordeeld te worden. Het kan zijn dat een instrument effectief is, maar dat de kosten ervan relatief hoog zijn in vergelijking tot een ander instrument. Mogelijk zouden (combinaties van) andere instrumenten doelmatiger zijn, dat wil zeggen tegen lagere kosten hetzelfde effect sorteren<sup>55</sup>.

#### *Maatschappelijke waarden en normen, rechtvaardigheid*

Onafhankelijk van bereik, effectiviteit en kosten zijn er 'zachte' beleidsdoelen en resultaten die verwijzen naar maatschappelijke waarden en normen die voor de verschillende actoren van belang kunnen zijn. Voorbeelden hiervan zijn: het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid, beleidsvrijheid, geen invloed op de concurrentiepositie of privacy bescherming en niet-discriminerend. Een 'zachte' norm is ook dat een goede regeling rechtvaardig moet zijn. De maatschappelijke criteria nemen in politieke en academische discussies een dominante plaats in maar zijn in de regel

<sup>54</sup> Koning, 1996.

<sup>55</sup> Wevers, 1997; WRR, 1987.

moeilijk vaststelbaar en meetbaar<sup>56</sup>. Wanneer waarden, normen en doelen niet helder zijn omschreven hebben zij weinig betekenis voor de evaluatie van reactiveringsmaatregelen.

#### **2.4.6 Prestaties en econometrische modellering (9)**

Volgens de econometrische theorie zijn harde uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een arbeidsmarktmaatregel alleen mogelijk wanneer op microniveau wordt gemeten. De econometrische methode biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid de netto-effectiviteit van de inzet van activeringsinstrumenten vast te stellen. Met behulp van modellen wordt het ook mogelijk om arbeidsmarkteffecten voor diverse groepen te voorspellen (zie hoofdstuk 5 tot 7). Dit veronderstelt wel dat er longitudinale gegevens op persoonsniveau (doelgroepniveau) beschikbaar zijn. Ook dit lijkt in de praktijk moeilijk te realiseren.

Met behulp van econometrische modellering kan het effect van een reïntegratiemaatregel op individueel (micro) niveau geschat worden. Indien het econometrisch model voldoende is ontwikkeld, kan het ook de invloed van externe factoren in de kansberekeningen betrekken. Voorbeelden van externe invloeden zijn ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

De ideale methode om arbeidsmarktmaatregelen te evalueren is het opzetten van een zuiver experimenteel onderzoeksdesign waarmee storende invloeden van bijvoorbeeld ‘bias in selection’ voorkomen wordt. Met dit design maken sommige personen wel gebruik van een (wettelijke) activeringsmaatregel (experimentele groep) en anderen niet (controlegroep). Experimenten zijn echter duur en kosten veel tijd. Bovendien werkt de willekeurige toewijzing van personen die wel van een activeringsmaatregel kunnen profiteren en anderen niet, rechtsongelijkheid in de hand.

Daarom maken onderzoekers vaak gebruik van een ‘quasi-experimenteel design’ waarmee op basis van aan aantal metingen in de tijd, kenmerken gerelateerd worden aan degene die wel en degene die geen gebruik maakten van de maatregel.

In recente buitenlandse literatuur wordt de succesvolle toepassing van deze methode beschreven<sup>57</sup>. Lastige punten in de methode blijven de ‘vage’ of onmeetbare kenmerken die deelname aan het arbeidsproces beïnvloeden (bijvoorbeeld sociale vaardigheden, uiterlijk, niet gerapporteerde beperkingen, zie ook hoofdstuk 5 tot 7).

Het identificeren van de beschikbare (data)bronnen en informatiestromen voor effectevaluatie is geen sinecure<sup>58</sup>. Ook het ontsluiten en geschikt maken voor nadere analyses van administratieve bestanden is kostbaar in geld en tijd. Dit blijkt uit onze ervaringen met het ontsluiten van het Vakwerkbestand van ArbeidsIntegratie. Deze exercitie wordt beschreven in hoofdstuk 5 van het onderhavige rapport.

#### **2.4.7 Verklaren, leren, verbeteren, veranderen (10): onderzoek binnen de beleidsevaluatiecyclus**

Het evaluatie schema zoals boven in paragraaf 2.2 is beschreven kan gebruikt worden bij het formuleren van onderzoek ten behoeve van verbetering van het beleid, oftewel de beleidsevaluatiecyclus. Het schema is leidraad geweest bij het evaluatieonderzoek naar de Wet Rea en naar de Wet op de medische keuringen (WMK). Het integrale REA-evaluatieonderzoek wordt door Wevers beschreven in hoofdstuk 3.

---

<sup>56</sup> WRR, 1987.

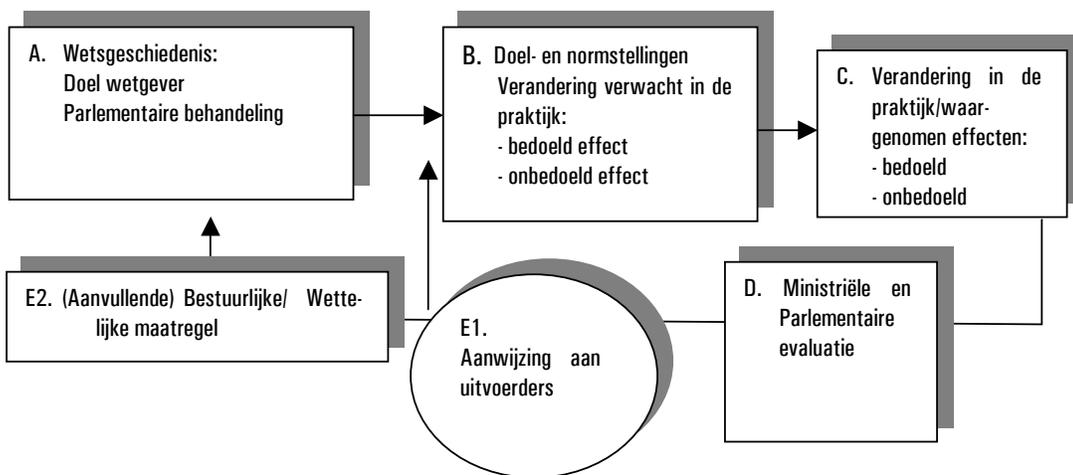
<sup>57</sup> Onder meer Stapleton, 1999.

<sup>58</sup> De Vos, Hazelzet, Wevers, 1999 en Wevers, Besseling en De Vos, 2001.

Hij geeft daarbij een illustratie van het gebruik van evaluatieonderzoek binnen de beleidsevaluatiecyclus<sup>59</sup>.

Hetgeen wordt beoogd met de Wet Rea en reïntegratie-instrumenten is afgeleid uit de juridische en maatschappelijke discussies, de toelichting op het wetsvoorstel, de Kamerbehandeling en andere aspecten van de wetsgeschiedenis (zie figuur 2.2, onder A). Bestudering van de wetsgeschiedenis en de bepalingen opgenomen in de wet resulteren vervolgens in een overzicht van doel- en normstellingen van de wet, welke althans door een meerderheid van de betrokken partijen wordt onderschreven (B). De doel- en normstellingen verwijzen naar min of meer objectiveerbare bedoelde en onbedoelde effecten, meer of minder waarneembare veranderingen die zich in de praktijk kunnen voordoen. Vanwege de verschillende werkingsgebieden en daarbij betrokken partijen zijn veranderingen in verschillende praktijkcompartimenten onderwerp van onderzoek. Met een twaalfstal deelonderzoeken is nagegaan of deze veranderingen zijn opgetreden (C).

Figuur 2.2 Onderzoek en evaluatiecyclus



Het is aan de Ministers en het Parlement om in deze cyclus de eindevaluatie te maken op basis van de bevindingen over de werking van de wet in de praktijk en te verklaren waarom het fout ging en wat verbeterd moet worden (D). Men leert van zijn fouten. Vervolgens worden aanwijzingen aan uitvoerende partijen gegeven (E1) of nadere bestuurlijke of wettelijke maatregelen getroffen (E2).

## 2.5 Schematisch overzicht methodiek

De in dit hoofdstuk besproken aspecten van beleidsevaluatie worden schematisch samengevat in onderstaand tabel 2.6. Het schema is leidraad geweest voor het in het begin van dit hoofdstuk beschreven stappenplan voor de ontwikkeling van een evaluatiemodel. Het schema is onder meer gebruikt bij de integrale evaluatie van de Wet

<sup>59</sup> Opgemerkt wordt dat bij aanvang van het onderzoek de Wet Rea zich in de eerste 2 jaar van haar bestaan bevond waardoor de nadruk is gelegd op een uitgebreide procesevaluatie, die voor het grootste deel kwalitatieve uitspraken mogelijk maakt over implementatie en (voorlopige) effecten.

Rea (zie het volgende hoofdstuk 3) en bij de procesevaluatie bij het CWI (zie hoofdstuk 4).

Tabel 2.6 Hoofdcriteria, beoordelingsaspecten van de uitvoering en bijbehorende thema's

Hoofd criteria Thema's	Effectevaluatie
<b>Bereik</b>	De mate waarin de doelgroep, waarop de regeling is gericht, daar daadwerkelijk van profiteert, c.q. in hoeverre werkgevers en arbeidsgehandicapten door het in te zetten instrument worden bereikt, los van de effecten die het instrument voor de doelgroepen heeft.
- Absoluut - Relatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aantal deelnemers/toewijzingen</li> <li>• bereik als percentage van de doelgroep(en)</li> <li>• bijvoorbeeld aandeel bij wet aangewezen arbeidsgehandicapten, 80-100% arbeidsongeschikt verklaarden, langdurig WAO, vrouwen, enzovoort</li> </ul>
<b>Effectiviteit:</b>	Voor de werkgevers (de vraagzijde arbeidsmarkt): de mate waarin het instrument bijdraagt aan de vervulling van vacatures. Voor de arbeidsgehandicapten (aanbodzijde arbeidsmarkt): de mate waarin een instrument de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint; de arbeidsmarktpositie versterkt en/of leidt tot herplaatsing.
- Bruto-effectiviteit  - Samenstelling - Netto effectiviteit	<p>aantal geslaagde (her)plaatsingen of toename aandeel arbeidsgehandicapte werknemers in een bedrijf/per regio of sector (zie bereik)</p> <p>de mate waarin het instrument leidt tot (her)plaatsingen en arbeidsplaatsen die anders niet tot stand zouden zijn gekomen. (baankans met inzet van maatregel minus de baankans zonder inzet van maatregel)</p>
<b>Kosten</b>	Alle financiële middelen die voor een instrument worden ingezet. Zowel de extra uitgetrokken financiële middelen (uit de grote geldstroom) als de overheadkosten (uit de kleine geldstroom).
- Absoluut - Relatief - Integraal/samenstelling (bruto/netto)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zowel totaal als per deelnemer/arbeitsplaats</li> <li>• per effectieve toepassing</li> <li>• directe, indirecte en overheadkosten dienen in beschouwing te worden genomen</li> </ul>
<b>Baten</b>	Besparingen op uitkeringen.
- Absoluut / relatief / integraal	• zie onder kosten
<b>Efficiëntie</b>	Effectiviteit in relatie tot de kosten (Efficiëntie = Effect per bestede gulden of budget).
<b>Beoordelingsaspecten van de uitvoering</b>	<b>Procesevaluatie</b>
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	De wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt of heeft gekregen (Voortbrengingsproces). De wijze van uitvoering, kwaliteitsborging, samenwerking en informatie-overdracht en knelpunten in de uitvoering zijn van invloed op de effectiviteit.
- Verhoudingen/ samenwerking/controle - Informatie-uitwisseling - Uitvoeringsprestaties - Knelpunten  - Proceskosten - Kwaliteit van de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren en de gevolgen daarvan voor de invulling van het instrument door de actoren en de taakverdeling bij de uitvoering</li> <li>• aspecten van informatie en voorlichting die van belang zijn voor de invulling van het instrument</li> <li>• aspecten van tijdigheid, zorgvuldigheid, ambtelijke vrijheid</li> <li>• bijvoorbeeld een te hoge administratieve last of tegengestelde richtlijnen</li> <li>• verhouding transactiekosten</li> <li>• kwaliteit van de uitvoerders/protocollen/kwaliteitsborging</li> </ul>
<b>Neven effecten/gevolgen</b>	<b>Effect- en procesevaluatie</b>
<b>Neven effecten</b>	Ongewenste, onbedoelde effecten of effecten anders dan op het doel van het instrument, alsmede de indirecte effecten.
- Verdringing/ afroming/valse concurrentie - Cumulatie vergoedingen - Reorganisaties, kostenreductie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bevoorrechtiging van groepen/sectoren</li> <li>• bijvoorbeeld oneigenlijk veel vergoedingen</li> <li>• te weinig artsen, waardoor kostenstijgingen</li> </ul>

### *Onderwerpen in de bundel*

De conclusie van de Algemene Rekenkamer<sup>60</sup> dat effecten van reïntegratiebeleid groter worden door duidelijk te formuleren tot welke prestaties en effecten het beleid moet leiden, sluit aan bij het uitgangspunt van het onderzoeksprogramma van TNO Arbeid. Beleidsdoelen moeten helder worden geformuleerd. Alleen dan kan de juiste beleidsinformatie over prestaties worden gegenereerd en is het ook mogelijk de sociale zekerheid te sturen in de richting van kwaliteitsverbetering. Onderzoek kan een belangrijk onderdeel vormen van een beleidsevaluatiecyclus. De theoretisch achtergrond van deze opvatting is beschreven in het onderhavige hoofdstuk 2. Daarin bespreken we de stappen om te komen tot een samenhangend evaluatiemodel en het evaluatieschema (paragraaf 2.2). Vervolgens zijn de achtergrond en de principes van het model toegelicht.

Alle auteurs wijzen er in deze bundel op dat evalueren van beleidsinterventie hoge eisen stelt aan de data en de kennis van de onderzoeker over proces- en effectevaluatie. Voor het kwantificeren van het netto-effect van beleidsmaatregelen is de inzet van econometrische technieken onontbeerlijk. Daarom is er in de drie laatste hoofdstukken ruim aandacht voor econometrische analyses en experimentele data over effecten voor speciale groepen. Het gaat dan om de bijdragen van de econometristen: Heyma, Koning en een gezamenlijke bijdrage van Abbring en Van der Klaauw.

Om te verklaren en te begrijpen hoe de (macro-)effecten tot stand komen is er echter altijd onderzoek nodig naar het uitvoeringsproces. Onderzoek naar het proces en de kwaliteit van de uitvoering is daarom een belangrijk onderdeel van de eerste twee case-beschrijvingen in deze bundel.

Eén van de zaken die met deze exercitie wordt aangetoond is dat verklaring van de resultaten van de uitvoering van wet- en regelgeving plaats moet vinden door middel van het combineren van diverse evaluatiemethoden vanuit diverse onderzoeksdisciplines. Het belang van onderzoekstriangulatie, waarbij meerdere onderzoeksdisciplines worden verenigd én van kwalitatief goede data en modellen wordt onderstreept door alle auteurs. Het meten van effecten van arbeidsmarktmaatregelen is dan ook geen sinecure.

---

<sup>60</sup> Reïntegratie arbeidsongeschikten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 131 (Kst 57108).

## Literatuur bij hoofdstuk 1 en 2

Algemene Rekenkamer (1996), *Handleiding Doelmatigheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer Directie Ondersteuning, Afdeling Beleidsontwikkeling, Den Haag: Algemene Rekenkamer, nr 412*

Allaart, P., J. de Koning en J. Theeuwes (2002), *Gesubsidieerde arbeid in Nederland*, OSA-publicatie A001, Tilburg

Baum, F. (1995), Researching public health. Behind the qualitative-quantitative methodological debate, *Soc. Sci. Med* 40, 459-68

Blonk, R.W.B, R. Cremer en I. Malij (2002), *Jobs korte termijn effecten van een kortdurende interventie bij langdurig werklozen*, TNO Arbeid, Hoofddorp

Breed Platform Verzekerden & Werk (BPV&W) (2001), *Helderheid Gewenst! rapportage 2000*, Amsterdam

Bressers, J.Th.A en A. Hoogerwerf (1989), in: H.J. Blommenstein e.a., *Handboek Beleidsevaluatie*, Alphen aan de Rijn

Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf (1995), *Beleidsevaluatie*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn

Burkhauser, R.V. e.o. (1999), in: *How Policy Variables Influence the Timing of Social Security Disability Insurance Applications*, Cornell University (RRTC)

Burkhauser, R.V. e.a. (2001a), Comparisons of Time Trends from Two Data Sources, *Economics of Disability Research Report No. 4*, Ithaca, NY, Cornell University, Rehabilitation Research Center

Burkhauser, R.V. e.a., (2001b), *Employment of Working Age People with Disabilities in 1980s and 1990s: What current Data Can and Cannot Tell Us*, Cornell Rehabilitation Research and Training Center, Working Paper

Ctsv (1995), *Effectrapportage loonkosten- en inwerk- en begeleidingssubsidie*, Zoetermeer

Ctsv (1997), *Bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten*, Ctsv, Zoetermeer

De Bock, D.E. (red), R.J. In 't Veld, Berndsen R.C.D. en D. Meijer (1996), *Beleidsevaluatie: zwart gat en dynamiek*, Berenschot Fundatie Delwel Uitgeverij, Den Haag

De Boer, W.E L. e.a. (2002), *Vademecum Beoordeling arbeidsmogelijkheden*, TNO Arbeid rapport, Hoofddorp

De Haes, W.F.M. (1998), Community based en evidence based: liever met vieze laarzen in de gecontamineerde modder dan in witte jas in het steriele laboratorium, *TSG*, 76: 261-82

De Vos, E.L., C.W.J. Wevers en F. Andriessen (1996), *Criteria voor de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten*, TNO Arbeid, Hoofddorp

De Vos, E.L. en C.J. Smitskam (1997), *Instrumenten bij werkhervatting na ziekte*, VUGA uitgeverij, Den Haag

De Vos, E.L., Hazelzet A.M. en C.W.J Wevers (1999), *Notitie: Methode ontwikkeling voor evaluatie van reïntegratie-instrumenten*, Hoofddorp, TNO Arbeid r990326

De Vos, E.L., B. Fermin en A. Heyma (2001), *Reïntegratie meten is weten*, TNO Arbeid Rapport 251007/r3, Hoofddorp

De Vos, E.L en M. Westerveld e.a. (2001), *Evaluatie Wet op de medische keuringen*, Rapport commissie evaluatie regelgeving, Zon Mw, Den Haag

De Vos, E.L. (2001), *Wet Medische keuringen*, PS documenten (kluwer), nummer 17, pp. 2067-2081

Duker, J. (2001), *Efficientie of Big Brother?*, Focus, Min. SZW, Den Haag

Dute, J. e.a. (2001), *De valuatie van de WGBO*, Rapport commissie evaluatie regelgeving, Zorg Onderzoek Nederland

Hendriks, A.C. (2000), *Gelijke toegang tot de arbeid voor gehandicapten. Een grondwettelijke en rechtsvergelijkende analyse*, (diss./UvA) Amsterdam

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) (2001), *Eindrapport van de werkgroep Toekomst van arbeidsmarktbeleid. Aan de slag*, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), Den Haag

Kelder, M.J. en A.N.H. Weel e.a. (2000), *Dilemma voor de bedrijfsarts: mag de leugen lonen?*, *TBV*, 7, 214-217

Koning, J.S. (1996), *De succes- en faalfactoren van activerend arbeidsmarktbeleid*, NEI, SZW, Rotterdam

Kort, W.L.A.M. (1993), *Personnel selection through pre-employment medicals*, (diss. UvA), Amsterdam

Kort, W.L.A.M. en F.J.H. van de Dijk (1997), *Preventive effectiveness of pre-employment medical assessments*, *Occupational Environment Medicine*, 54: 1-6

Lourijssen, E.C.M.P, S.G. van den, Heuvel en P.G.W. Smulders (1993), *De praktijk van de medische aanstellingskeuring in 1988 en 1992*, Den Haag, VUGA NIPG TNO Ministerie van SZW

Marx, I. (2001), *Jobsubsidies and cuts in employers social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies*, in: *International labour Review*, Vol. 140, No. 1

Nutbaum, D. (1999), Evaluatie van oorzaak en gevolg in gezondheidsbevorderingsprojecten: aanpassing van onderzoeksmethoden aan interventiemethoden, *TSG*, 77: 15-23

Saan, H. (1999), Assessment van sociale technologie in public health, *TSG*, 77: 5-14

Smitskam, C.J. en E. de Vos (2002), *Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten*, Kluwer, Deventer

Sol, E. (2000), *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland, De rol van de overheid en de sociale partners*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Stapleton, D.C., A.T. Tucker (1999), *Will expanding health care coverage for people with disabilities increase their employment and earnings? Evidence from an Analysis of the SSI Work Incentive Program*, Cornell University, RRTC, The Lewin Group, Ithaca, NY

Swamborn, P.G. (1995), *Evaluëren onder de loep. Op weg naar een standaard voor evaluatie bij Arbeidsvoorziening*, O&A-werkdocument 95-03

Tones, K. (1998), Effectiveness in health promotion indicators and evidence of success. In: Scott, D. & Weston, R., *Evaluating health promotion*, Cheltenham, Stanley Thornes Ltd

Tweede Kamer, vergaderjaar (2001-2002), Kamerstuk 1999-2000, *Reïntegratie arbeidsongeschikten*, 28 131 (Kst 57108)

Tweede Kamer, Kamerstuk (1999-2000), *Financiële verantwoording over het jaar 1998, Brief minister met een notitie over informatievoorziening over het bereik en de effectiviteit van activerings-reïntegratiebeleid*, 26541 nr. 68

Veerman T.J. et al. (1996), *Zara werkgeverspanel rapportage 1995-1996*, Ministerie van SZW, Den Haag

Veerman, T.J. en J.J.M. Besseling (2001), *Prikkels en privatisering*, Ministerie van SZW, Den Haag

Wevers, C.W.J. (1997), *Researchnota Reïntegratie-instrumenten*, SZW/Vuga, Den Haag

Wevers, C.W.J., J.J.M. Besseling en E.L. de Vos (2001), *De realiteit: integrale rapportage evaluatie Wet Rea*, Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1987), *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, Den Haag



### 3 Casus 1: Evaluatiemodel van de Wet Rea

C.W.J. Wevers<sup>61</sup>

*Parallel aan de toenemende kritiek op de doelmatigheid van de politiek en het openbaar bestuur neemt ook het aantal (evaluatie)onderzoeken de laatste jaren sterk toe. Zeker in de sociale zekerheid kan de indruk ontstaan dat de onderzoeksdichtheid eerder een maat is voor vertwijfeling dan voor zich verdiepend inzicht en toenemende kennis. Een dergelijk onbehagen en behoefte aan reflectie ligt ook ten grondslag aan de regeringsnota ‘Verkenningen, bouwstenen voor toekomstig beleid’ waarin Paul Schnabel, directeur van het SCP, een heroriëntatie van de rol van de Rijksoverheid probeert te formuleren aan de hand van het ‘4-R-model’. De overheid geeft de Richting aan waarin de maatschappelijke ontwikkelingen zich moet begeven, maar daarbij Ruimte latend aan maatschappelijke partijen en burgers om hier vorm aan te geven. Deze ruimte is niet onbegrensd en er zijn goede afspraken nodig over de te behalen Resultaten, zodat Rekenschap kan worden afgelegd, zowel op lokaal als op landelijk niveau. De complexiteit van de uitwerking van een dergelijk model maakt duidelijk dat we het overzichtelijke tijdperk van het 3-R-model (Rust, Reinheid, Regelmaat), dat gold in het onderwijs en de zorg, lang achter ons gelaten hebben.*

*Het probleem zit hem in Resultaten en Rekenschap, het domein van de evaluatiestudie, en in de vraag of het geleerde in praktijk wordt gebracht. In het moderne opdrachtonderzoek wordt helaas relatief weinig aandacht besteed aan theoretische verdieping en methodologische onderbouwing en is de doorlooptijd vaak krap. Opdrachtonderzoek wordt zo tot ad hoc-onderzoek dat zich lastig aaneen laat smeden tot een bruikbare evaluatie van beleid.*

*In deze bijdrage wordt ingegaan op theorie en methodologie die leidraad waren bij de evaluatie van de Wet op de (re)ïntegratie arbeidsgehandicapten (Wet Rea). Onder leiding van het Ministerie van SZW zijn hier twaalf verschillende onderzoeken wél in onderlinge samenhang uitgezet en integraal gerapporteerd. TNO Arbeid heeft enkele van deze onderzoeken uitgevoerd alsmede de integrale rapportage geschreven. In deze rapportage was de ruimte voor theoretische reflectie beperkt. Van de gelegenheid wordt nu gebruik gemaakt hier uitgebreider op in te gaan. Wat de Wet Rea ook alweer precies inhield wordt in bijlage 1 bij dit hoofdstuk uit de doeken gedaan; hier gaat het om het evaluatiemodel. Aan de hand van verschillende thema’s die bij evaluatiestudies van belang zijn wordt de aanpak bij de Rea-evaluatie beschreven, waarbij ook inzichten en wijsheden achteraf benut worden. Het slot van dit hoofdstuk gaat in op de beleidswijzigingen die naar aanleiding van de evaluatie door de regering genomen zijn, zodat de hele ‘beleidsevaluatiecyclus’ in beeld is gebracht: Hoe verbeterd beleid en wordt het geleerde in praktijk gebracht?*

#### 3.1 Theoretische overwegingen over beleidsevaluatie

*Een verantwoordelijke overheid werkt bedrijfsmatig*

Het vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving door overheid en politiek is getaand. Toch kan het idee dat beleid ‘loont’ echter nooit helemaal over boord worden gezet. Voor het belangrijke beleidsterrein van de sociale zekerheid is het in de Nederlandse verhoudingen normaal dat de overheid en politiek verantwoordelijkheid

---

<sup>61</sup> De auteur drs. C.W.J. Wevers is manager bij TNO Arbeid.

nemen voor richting en resultaten. Privatisering en marktwerking zijn voor sommigen doelen op zich. Toch is er in afgelopen periode een consensus gegroeid dat privatisering en marktwerking vooral *middelen* zijn om een doelmatige sociale zekerheid in Nederland te onderhouden: privatisering onder publieke randvoorwaarden. Immers een volledige privatisering betekent dat de overheid niet meer op de resultaten aangesproken kan worden. En in de sociale zekerheid wilde de politiek sinds de Parlementaire Enquête onder leiding van Buurmeijer juist meer greep op de gang van zaken. In het boek ‘ter nagedachtenis’ aan het Lissabon maakt ondermeer Dick Hermans hier behartenswaardige opmerkingen over<sup>62</sup>.

Welke beleidstheorie past er bij de publiek-private spagaat in de sociale zekerheid? Schnabel gaat er in zijn al genoemde 4-R-model op in<sup>63</sup>. De WRR maakt in een recent rapport een essentieel onderscheid tussen de ‘wat-vraag’ (welke belangen merkt de overheid als publieke belangen) en de ‘hoe-vraag’ (hoe worden deze belangen behartigd en wie draagt hiervoor de operationele verantwoordelijkheid)<sup>64</sup>. De Raad onderscheidt dan 5 mogelijkheden van operationele verantwoordelijkheid, variërend van private partijen tot ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandige bestuursorganen (ZBO). In het licht van onvermijdelijke onzekerheden adviseert de Raad combinaties van borgingsmechanismen om doelbereiking veilig te stellen. Maar los van welke operationele structuur wordt gekozen, blijft het een essentiële opgave ‘hoe’ te evalueren: op welke wijze en in hoeverre worden de gestelde doelen bereikt? De WRR zet in op actief marktmeesterschap en toezicht door de overheid. Dit met het oog op de trend naar meer professionalisering in de samenleving en binnen de overheid. Zij geeft aan dat de publieke belangen beter te borgen zijn door aan te sluiten bij professionele normen en waarden (institutionele borging). Deze normen zijn echter niet noodzakelijkerwijs eenduidig, zoals hierna blijkt. Ook dit laatste aspect vereist (evaluatie)onderzoek voor het expliciteren en transparant maken van deze professionalisering, die immers steeds op zich ontwikkelende en actuele kennis dient te steunen.

Hilhorst vat deze gedachtegang samen als ‘de bedrijfsmatige overheid’: de politiek bepaalt de richting (‘wat’) en laat aan professionele organisaties grote vrijheid op het operationele vlak (‘hoe’)<sup>65</sup>. Omdat deze uitvoerende organisaties eigen belangen hebben (voortbestaan, financieel gewin, status, invloed etc.) is het dan wel zaak het zo te organiseren dat hun belang samenvalt met het hogere doel op het niveau van de samenleving. Dit kan door bijvoorbeeld het inbouwen van financiële prikkels voor uitvoerders in relatie tot hun resultaten. Deze contractualisering van relaties (Du Gay, 2000) geldt voor de verhouding overheid/private markt, maar ook voor overheidsdiensten onderling. Het vereist een meetbaar maken van resultaten en het kunnen toeschrijven ervan aan de inspanningen van de betreffende dienst, een evaluatieopgave van de eerste orde zoals in deze uitgave in de verschillende hoofdstukken wordt besproken.

---

<sup>62</sup> Leenders, 2001.

<sup>63</sup> Schnabel, 2001.

<sup>64</sup> WRR, 2001.

<sup>65</sup> Hilhorst, 2001.

*Bedrijfsmatige aanpak en discretionaire ruimte*

In 'Dilemma's van sociale zekerheid'<sup>66</sup> wordt betoogd dat de controle op de uitvoering te maken heeft met de onvermijdelijke informatie-asymmetrie tussen cliënt, uitvoerende organisaties, hogere instanties en overheid. De cliënt weet het meeste van zijn eigen situatie. De uitvoering weet hier veel minder van, maar kent de regels beter waar de cliënt aan dient te voldoen wil hij voor dienstverlening in aanmerking komen; en vervolgens staat de overheid nog meer op afstand. Met deze omstandigheid is ook de (private) verzekeraar zeer vertrouwd, wanneer hij over de toelating tot de polis, polisvoorwaarden, de schatting van het te verzekeren risico en schade-uitkering moet beslissen. In combinatie met de hiervoor aangegeven operationele autonomie betekent dit alles een aanzienlijke beslissingsruimte voor de uitvoerende professional. Deze discretionaire ruimte kan enerzijds leiden tot maatwerk voor de cliënt en betere resultaten, maar anderzijds tot onbedoelde of ongewenste effecten wanneer dit niet spoort met de hogere collectieve belangen die in het geding zijn. De auteurs van 'Dilemma's van sociale zekerheid' noemen dit het dilemma tussen responsiviteit en rechtsgelijkheid: maatwerk versus gelijke monniken gelijke kappen. Een belangwekkend evaluatie-thema, omdat 'gelijke monniken *verschillende* kappen' eerder regel dan uitzondering lijkt te zijn<sup>67</sup>. Ook de WAO kent een dergelijk beoordelingsprobleem<sup>68</sup> 'strenger' keuren is op dit moment een politiek thema. Lipsky<sup>69</sup> vraagt aandacht voor de dilemma's van de 'street level bureaucrats' die hun beleidsvrijheid aanwenden ten gunste van hun cliënten en geconfronteerd worden met tegenstrijdige doelen en waarden in de uitvoering en uitwerking van regels. De overheid probeert de beleidsvrijheid in te perken door regelgeving, toezicht of rechtspraak, maar uiteindelijk blijft informatie-asymmetrie onvermijdbaar. Gedetailleerde regelgeving belemmert de effectiviteit, omdat een eigen bureaucratische regelwereld ontstaat. Deze doet geen recht aan de snel veranderende en zeer gedifferentieerde sociale werkelijkheid. Wanneer informatie-asymmetrie ertoe leidt dat het informatiemonopolie van een uitvoerende instantie toeneemt ten opzichte van een hogere instantie of de overheid, neemt ook haar beleidsvrijheid toe. Een essentieel evaluatiethema is daarom de vraag in hoeverre in de contractrelaties van de uitvoerende instanties de beleidsvrijheid wordt benut voor het optimaliseren van de maatschappelijke doelstelling van deze instanties, vastgelegd in wet- en regelgeving.

*Netwerkbenadering*

De bovenstaande korte verkenning is een illustratie dat in de moderne bestuurskunde de invloed op beleid in een gedecentraliseerd of gefragmenteerd systeem van machten, doelen, belangen en actoren centraal staat (Baas)<sup>70</sup>. Decentrale sturingsmogelijkheden, zoals het inrichten of beïnvloeden van de samenstelling en werkwijze van netwerken en de wederzijdse afstemming tussen verschillende actoren worden

---

<sup>66</sup> Teulings, C., R van der Veen en W. Trommel, 1997.

<sup>67</sup> Zo wijzen Buijs e.a. op de grote verschillen in de indicatie voor thuiszorg die inherent zijn aan het proces zelf, hetgeen belangrijk doelmatigheidsverlies betekent Buijs, H.P.A.M., Gelijke monniken, verschillende kappen; variaties in indicaties voor thuiszorg, Medisch Contact (1395- 97) 55 nr 40, 6 oktober 2000.

<sup>68</sup> Zie onder meer: Bont, A.A. de, e.a., In de spreekkamer van de verzekeringsarts. Een onderzoek naar het verzekeringsgeneeskundig deel van de WAO-beoordeling, Ctsv Zoetermeer, 2000 en een uitgebreide verhandeling in het Vademecum van De Boer e.a. (2002).

<sup>69</sup> Baas, 1995.

<sup>70</sup> Baas, 1995.

centrale thema's in (evaluatie)onderzoek. Vanwege de decentrale uitvoering hebben meerdere actoren – zowel publieke als private – invloed op (de resultaten van) het beleid. Daarmee verschuift niet alleen de invloed op beleid maar ook de politieke sturing door de samenleving. Dit betekent tevens dat steeds minder organisaties in staat zijn zelfstandig hun doel te bereiken; gespecialiseerde organisaties zijn voor hun doelbereiking afhankelijk van andere organisaties. Er bestaat een netwerk van onafhankelijke organisaties die tezamen overheidsbeleid uitvoeren. Schnabel noemt dit een verschuiving van verticale naar horizontale relaties en van homogeniteit naar heterogeniteit<sup>71</sup>. Hiervoor is aangegeven dat deze autonomie van actoren soms leidt tot onbedoelde effecten op hoger maatschappelijk niveau. Actoren kunnen naast gezamenlijke doelen ook onderling strijdige doelen en belangen nastreven. In de netwerkbenadering zijn bij beleidsevaluatie de onderlinge relaties tussen actoren dus een essentieel onderwerp van studie.

Een belangrijke consequentie van deze netwerkbenadering is dat de dynamiek en het tijdsaspect volop in de schijnwerpers komen. Organisaties reageren op elkaar in de uitvoering van beleid en dit heeft tijd nodig. En in deze tijd kunnen doelstellingen van beleid ook verschuiven. Niet voor niets is een verwijt aan de politiek dat de 'waan van de dag' een te grote rol speelt en het (politieke) geheugen kort is. Dit betekent dat bij beleidsevaluatie de vraag ontstaat: tegen welke doelstellingen – die inmiddels zijn verschoven – worden de resultaten afgewogen? Het impliceert eveneens dat een succesvolle uitvoeringsorganisatie een lerende organisatie is: het evaluatieonderzoek moet zich daarom ook richten op de reacties van de organisaties op de constant veranderende omgeving. Ook de tijd die organisaties 'gegund' wordt voor de implementatie van regelgeving en het behalen van de beoogde resultaten is bepalend voor de evaluatie. Maar ook de doelgroepen waarop de regels en de uitvoeringsorganisaties zich richten, leren. Zij kunnen daarmee de effectiviteit van deze regelgeving versterken of juist laten afnemen.

De Bock e.a. hebben dit samengevat in de aanbeveling dat bij beleidsevaluatie aandacht besteed moet worden aan:<sup>72</sup>

- Een veelheid aan actoren met verschillende doelstellingen.
- In de tijd veranderende doelstellingen.
- Zowel bedoelde als onbedoelde en gewenste en ongewenste effecten.
- Veranderende effectiviteit door leerprocessen van doelgroepen.
- Leervermogen van actoren die essentieel is om effectief te blijven.

Bij de beleidsevaluatie is het dus zeer leerzaam aandacht te schenken aan de wijze waarop de actor (beleidsmaker of uitvoeringsorganisatie) (onvoldoende) reageert op de *onbedoelde onvoorziene* effecten.

---

<sup>71</sup> Zie noot 2.

<sup>72</sup> Bock, In 't Veld, Berndsen en Meijer, 1996.

### Uitwerking in de evaluatie Wet Rea

- In de uitwerking van de evaluatie van de Wet Rea komt de netwerkbenadering naar voren in een aantal aspecten:
- Alle belangrijke actoren zijn met aparte onderzoeken benaderd.
  - In de onderzoeksaanpakken is aandacht besteed aan het beleidsniveau en aan het uitvoeringsniveau van de betrokken organisaties.
  - Ruimte is gelaten voor actorspecifieke succes/faalfactoren.
  - Er is gefocussed op de relaties tussen actoren.
  - Vertaling van algemene regelgeving naar uitvoering, implementatie en inlezen is onderwerp.
  - Implementatie/invoering heeft ook veel aandacht gekregen omdat de wet nog maar relatief kort in werking was op het moment van evaluatie.
  - Aparte aandacht is gegeven aan de beoordelingen in de wet, hoe deze door professionals worden uitgewerkt en welke beleidsvrijheid zij daarbij nemen.

## 3.2 Beleids- en wetsevaluatie

Aan de integrale evaluatie van de Wet Rea liggen een aantal methodologische overwegingen ten grondslag. Deze zijn kort besproken in hoofdstuk 2. We belichten in deze paragraaf nog enkele van deze overwegingen.

### *Beleidsevaluatie*

De term ‘beleid’ is inmiddels regelmatig gebruikt. Beleid is te definiëren als ‘het min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen/-instrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken<sup>73</sup>’. Een beleidsinstrument of -middel is een maatregel of activiteit die een overheidsinstelling kan inzetten om bepaalde beleidsdoelen te bereiken<sup>74</sup>. De instrumenten zijn of gericht op gedragsverandering van actoren in het beleidsveld of op de productie van bepaalde goederen en diensten. De meest gehanteerde indeling is die van informatie-overdracht (communicatieve sturing), positieve/negatieve financiële prikkels (economische sturing), voorschriften (juridisch sturingsmodel), overheidsvoorzieningen (beheer overheidsorganisaties) en algehele staatsonthouding (laissez-faire of ‘niets-doen’, de overheid ziet af van ingrijpen en laat de markt haar werk doen)<sup>75</sup>. Deze indeling is niet sluitend<sup>76</sup>. Instrumenten zoals planning en de snel aan populariteit winnende convenanten zijn moeilijk in categorieën onder te brengen. Daarnaast worden de typen vaak gecombineerd ingezet of overlappen ze elkaar: subsidies worden bijvoorbeeld vaak in regelgeving vastgelegd en voor de naleving van wet- en regelgeving zijn overreding en sanctietoepassing van groot belang. In de sociale zekerheid heeft deze confrontatie een steeds grotere complexiteit gekregen. Het gaat er bij evaluatie-onderzoek dan vooral om hoe een beleidsinstrument in *de praktijk* wordt toegepast.

Bij het beoordelen van de effectiviteit van sancties speelt nog de extra moeilijkheid dat de mate waarin een sanctie wordt toegepast nog onvoldoende zegt over de ‘pakkans’ en de mate waarin de sanctiemogelijkheid door afschrikking bijdraagt aan preventie. Over het gebruik van sancties wordt meer vermeld in hoofdstuk 7 van deze uitgave.

<sup>73</sup> Petersen, Snijders en Zantinge, 1990, p. 6. Zie ook hoofdstuk 2 van dit boek, paragraaf 2.3.

<sup>74</sup> Baas, 1995.

<sup>75</sup> Hoogerwerf en Herweijer, 1998, p. 210.

<sup>76</sup> Baas, 1995.

Beleid wordt vaak geformaliseerd en omschreven in een wet, een uitvoeringsbesluit etc. Bij wetsevaluatie is men gedwongen veel specifiek te kijken naar de in de wet met name genoemde regelingen, instrumenten en maatregelen. Men moet het relatieve belang en de werking nagaan van elk afzonderlijk instrument. Maar omdat een wettelijke regeling zelden geïsoleerd wordt toegepast worden de relaties met andere relevante regelgeving in het onderzoek betrokken. Dit maakt wetsevaluatie er niet eenvoudiger op. De Wet Rea is hier een goed voorbeeld van omdat de wetgever zelf aangeeft dat het geen nieuw systeem van wettelijke instrumenten is om reïntegratie te stimuleren, maar vooral een incorporatie van bestaande WAGW- en AAW-regelingen en verschillende oplossingen voor bestaande knelpunten. Bovendien zijn tal van ‘materie-wetten’ van invloed op de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten (Arbowet, Wulbz, Pemba, WAO) en worden uitvoeringssituaties voorgeschreven door ‘organisatie-wetten’ (OSV 95, OSV 97, SUWI).

#### *Evaluatie van arbeidsmarktbeleid*

Bij de evaluatie van arbeidsmarktbeleid gaat het om drie essentiële criteria, namelijk ‘bereik, effectiviteit en kosteneffectiviteit’<sup>77</sup>. Bij de Wet Rea gaat het om gedragsverandering bij twee doelgroepen: werknemers/werklozen (aanbodzijde) en werkgevers (vraagzijde). Zo is bij de deelonderzoeken onder werkgevers een essentiële vraag of zij in het algemeen bekend zijn met de bepalingen/instrumenten van de Wet Rea en vervolgens of zij deze instrumenten in de praktijk ook toepassen.

Bij de vaststelling van het bereik is het noodzakelijk dat de aard en de omvang van de doelgroep bekend is. Voor de aanbodzijde levert dit voor wat betreft de Wet Rea de nodige problemen op. Dit komt omdat de doelgroep ‘arbeidsgehandicapten’ in tien verschillende subgroepen uiteenvalt. Voor sommige subgroepen is de omvang slechts te schatten.

De effectiviteit van een instrument kan voor de aanbodzijde omschreven worden als de mate waarin de arbeidsmarktpositie van een persoon versterkt wordt dan wel dat deze aan een baan komt. Wat betreft de vraagzijde is de effectiviteit minder eenduidig te omschrijven: vervulling van een moeilijk vervulbare vacature, risicobeheersing, behoud expertise etc. Op effectiviteit wordt in een latere paragraaf dieper ingegaan.

Bij de kosten(effectiviteit) van regelingen gaat het zowel om de specifiek voor het instrument uitgetrokken financiële middelen (het budget) alsook om de uitvoerings- en overheadkosten.

Bij de evaluatie van de Wet Rea zijn deze niet of nauwelijks bekend, zoals wij later nog bespreken.

#### *Politieke context*

De netwerkbenadering geeft aan dat aan alle relevante actoren en hun onderlinge relaties aandacht moet worden besteed. De wetsgeschiedenis van de Wet Rea leert dat bij de formulering daarvan veel partijen betrokken waren. Onderscheiden worden de politieke actoren (onderling), ambtelijke actoren (betrokken departement), semi-ambtelijke actoren en belangengroepen<sup>78</sup>. De Wet Rea is wat formulering betreft een politiek compromis of zelfs een politieke uitruil met maatregelen op verwante of andere beleidsterreinen. Zo hield de invoering van de Wet Rea verband met de invoering van de Wet Pemba. Doel was dat werkgevers op de Wet Pemba zouden reage-

<sup>77</sup> Zie hoofdstuk 2 en WRR, 1987 en Wevers 1997.

<sup>78</sup> Zie noot 11.

ren met de beoogde intensivering van het arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Gevreesd werd echter ook voor een toenemende risicoselectie van werknemers op gezondheid. Met de Wet Rea moest ook de invoering van de Wet op de medische keuringen (WMK) deze risicoselectie tegengaan.

In het evaluatieonderzoek van de WMK door TNO en HSI is de politieke argumentatie bestudeerd en in de rapportage beschreven<sup>79</sup>. Daarentegen is in het evaluatierapport over de Wet Rea aan de politieke besluitvorming rondom de wet weinig aandacht besteed. Wel is de beleidscontext samenhangend en overzichtelijk is beschreven. De ontwikkelingen rond de WAO en andere sociale zekerheidswetten zijn al jaren lang een politiek heet hangijzer. Het leek niet haalbaar een voldoende uitputtende politieke evaluatie daarvan als onderdeel van de evaluatie van de Wet Rea op te nemen.

### *Juridische context*

Bij wetsevaluatie is het zinvol apart aandacht te besteden aan juridische aspecten. Het gaat om de wetstechnische evaluatie van de wet zelf en in relatie tot andere wet- en regelgeving. Dit zijn de eerste stappen, zoals beschreven in paragraaf 2.2. Nagegaan wordt hoe de bedoeling van de wetgever (de geest van de wet) is vervat in de wets-tekst en memorie van toelichting (de letter van de wet). Vervolgens wordt nagegaan hoe deze zijn vertaald in verdere uitvoeringsregels. Welke norm- en doelstellingen zijn vervat in de wettelijke regels?

In de evaluatie van de Wet Rea is wel enige aandacht besteed aan juridisch commentaar naar aanleiding van de wet, maar is geen uitgebreide juridische analyse verricht. Een dergelijke analyse is bijvoorbeeld wel gedaan in de evaluatie van de WMK. Hierbij zijn bijvoorbeeld tegenspraken geconstateerd tussen bepalingen in de WMK en in de Wet Rea<sup>80</sup>.

De vertaling van de wetstekst naar uitvoeringsregels is in de evaluatie van de Wet Rea niet inhoudelijk getoetst. Ook beroeps- en klachtenprocedures zijn bij de evaluatie niet specifiek onderzocht.

Doel- en normstelling van de reïntegratiemaatregelen blijken in de regel ook moeilijk te achterhalen. Zowel de interdepartementale werkgroep als de Algemene Rekenkamer bevelen het kabinet aan om duidelijker te formuleren tot welke prestaties en effecten het reïntegratie- en arbeidsmarktbeleid moet leiden en in welk tijdsbestek, en om te komen tot een betere informatievoorziening en een eenduidiger onderzoeksmethodiek<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Vos, E.L. de, en M. Westerveld e.a., 2001.

<sup>80</sup> Interessant hierbij is de bevinding dat mogelijke effecten van deze tegenspraken in de empirie van de uitvoeringspraktijk niet zijn gedetecteerd.

<sup>81</sup> Algemene Rekenkamer, 2001.

## Uitwerking in de evaluatie Wet Rea

- De voorgaande methodologische overwegingen zijn in de Rea-evaluatie als volgt aan de orde gekomen:
- Er is aandacht besteed aan het gebruik van de belangrijkste afzonderlijke instrumenten.
- Geprobeerd is informatie te krijgen over bereik, effectiviteit en kosten op macroniveau (maar dit is door gebrek aan gegevens slechts zeer onvolledig gelukt).
- Er is niet inhoudelijk gekeken hoe de wettelijke regelingen zijn vertaald naar uitvoeringsregels; wel is de organisatorische/beleidsmatige aansturing ervan bekeken.
- Er is weinig aandacht besteed aan politieke en juridische aspecten, wel is de beleidscontext samenhangend beschreven.
- De nadruk van de evaluatie ligt dan ook meer op een beschrijving van het implementatieproces, de uitvoering en een analyse van de knelpunten.

### 3.3 Proces- en effectevaluatie

Aansluitend bij het onderscheid tussen het ‘wat’ en ‘hoe’ wordt een onderscheid gemaakt tussen effectevaluatie (wordt het beoogde doel bereikt en zijn er onbedoelde effecten?) en procesevaluatie (op welke wijze komen de effecten tot stand?)<sup>82</sup>. Op het niveau van de actoren/uitvoeringsorganisaties en de uitvoeringspraktijk kunnen we voor deze evaluatie refereren aan kwaliteitsborgingsystemen (zie paragraaf 2.3.2. van deze uitgave). Dit sluit aan bij de eerder genoemde bedrijfsmatige optiek bij de borging van het publieke belang; in dit geval het belang van verhoging van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten.

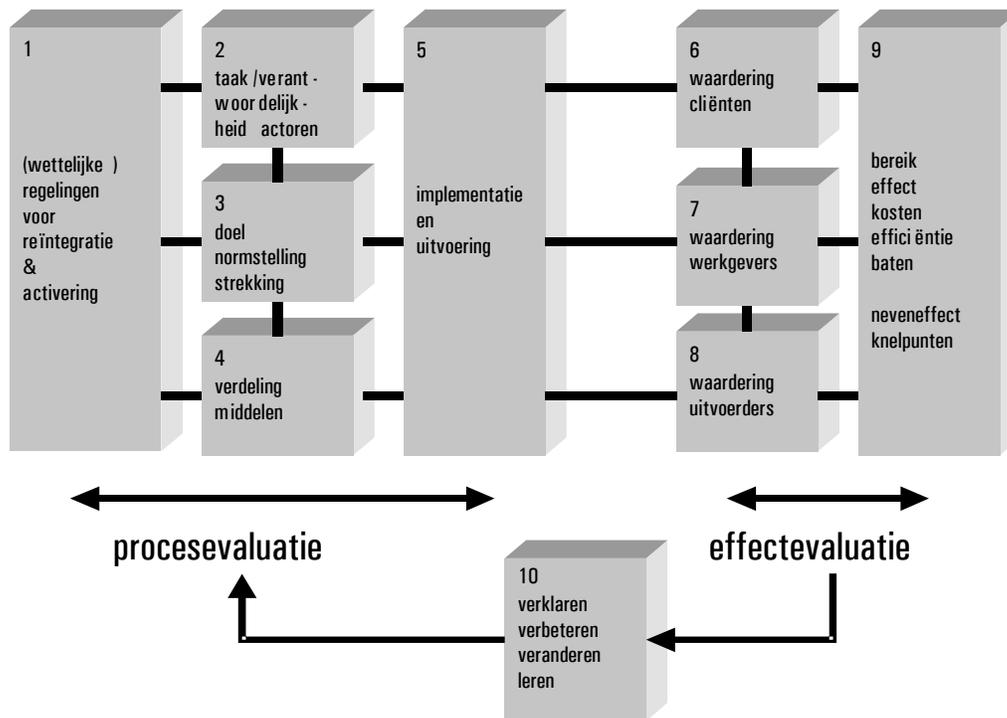
#### *Relatie effect- en procesevaluatie*

De denkrichting is dat voor de evaluatie van de bedoelde en onbedoelde effecten verklaringen gezocht worden in de procesevaluatie. Voor de Wet Rea betekent dit bijvoorbeeld dat als verklaring voor het in begin onvoldoende inzetten van Rea-instrumenten (outputkenmerk) de invoerings- en implementatieproblematiek (procesaspecten die voor alle actoren veel aangetroffen zijn) zeer plausibel is. Helaas ontbreken de gegevens om eenduidig een relatie te kunnen leggen tussen output (inzet van instrumenten) en outcome/effect (vergroting duurzame arbeidsparticipatie). Dit is een van de hoofdconclusies van de evaluatie van de Wet Rea geweest, zoals in paragraaf 3.6 is aangegeven. In het navolgende schema 3.1 is deze relatie tussen effect- en procesevaluatie weergegeven.

---

<sup>82</sup> Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.

Schema 3.1 Relatie tussen effect- en procesevaluatie



### Niveau van effectmeting en evaluatie

Het Arbeidsmarktinstrumentarium dient idealiter ook op het criterium doelmatigheid c.q. kosteneffectiviteit of rendement te worden beoordeeld. Het kan zijn dat een regeling effectief is maar dat de ermee gemoeide (uitvoerings)kosten hoog zijn. Mogelijk zouden andere instrumenten tegen geringere kosten hetzelfde resultaat opleveren of nog pregnanter zou werkhervatting ook zonder de inzet van instrumenten gebeuren. Instrumenten zijn immers maar een van de vele factoren in het krachtenveld van reïntegratie. Deze rendementsbeoordeling is de grote moeilijkheid in evaluatiestudies omdat essentiële gegevens ontbreken, zoals ook bij de evaluatie van de Wet Rea het geval was. Het gaat namelijk om data die op persoonsniveau moeten worden opgebouwd en langdurig moeten worden bijgehouden teneinde de kans op duurzame arbeidsinpassing te berekenen. Regelingen kunnen ook niet zomaar vergeleken worden omdat de doelgroepen verschillen. Econometrische analysetechnieken kunnen hier behulpzaam zijn<sup>83</sup>. Bovendien is het essentieel op welk niveau de rendementschatting wordt gemaakt. Zo is in een onderzoek naar de kosten van begeleid werken voor Wajong-uitkeringsgerechtigden<sup>84</sup> berekend dat op het niveau van de uvi de baten (in de vorm van lagere uitkeringslasten) de kosten nooit – ook na vele jaren – zullen compenseren. Als we op macroniveau rekening houden met productiviteitswinst dan wordt het saldo positief, al moet daarvoor een tijdshorizon (terugverdientijd) van 25 jaar worden aanhouden. Deze lange periode introduceert veel onzekerheden wat betreft de duurzaamheid van de arbeidsinpassing. Wanneer echter een deel van de betrokken uitkeringsgerechtigden onder AWBZ-regiem in arbeidsprojecten van gezondheidszorginstellingen zou werken (hetgeen qua indicatiecriteria ook mogelijk

<sup>83</sup> In hoofdstuk 5 tot en met hoofdstuk 7 wordt hier dieper op ingegaan.

<sup>84</sup> Aarts en Been, 2000.

zou zijn geweest) wordt het rendementoordeel duidelijk veel positiever, omdat AWBZ-bekostiging aanmerkelijk duurder is. Dit vestigt weer de aandacht op de vele ‘poortwachter’- of selectiemomenten in de sociale zekerheid, die doorslaggevend zijn voor doelmatigheid en effectiviteit. Bovengenoemde effecten (outcome) zijn met name na te gaan op macroniveau. Daarnaast zijn er kwaliteitscriteria die meer bruikbaar zijn voor procesevaluatie.

In hoofdstuk 2 schreven we dat kwaliteitscriteria en prestatie-indicatoren in onze optiek betrekking hebben op de output, het proces, de professional, de organisatie, de outcome en de gehele keten van processtappen inzake werk en inkomen. Tabel 2.1 geeft daar de betekenis weer van deze kwaliteitscriteria, gekoppeld aan het niveau waarop deze betrekking hebben.

Bij de evaluatie van de Wet Rea is aan alle niveaus van kwaliteitstypen aandacht besteed, al is dit zeker niet in gelijke mate gebeurd. Hoewel bij verschillende actoren ten aanzien van enkele casussen semi-kwantitatief tot op microniveau informatie is verzameld, is zowel in het Rea-onderzoek als uit ander onderzoek weinig informatie beschikbaar over de werking van instrumenten op dit microniveau. De Rea-evaluatie heeft zich vooral afgespeeld op het mesoniveau van de uitvoering en het macroniveau van geaggregeerde gegevens. Overigens is op beide niveaus de onvolledigheid van kwantitatieve gegevens een belangrijk struikelblok bij zowel de proces- als effectevaluatie gebleken. In één van de deelonderzoeken van de Rea-evaluatie is dan ook geconstateerd dat bij de uvi’s de bedrijfsvoering en de bijbehorende management- en sturingsinformatie vanuit een achterstandsituatie nog sterk in ontwikkeling is<sup>85</sup>. Derhalve is inzicht in de proceskwaliteit van de uitvoering fragmentarisch. Mede door de inspanningen van het Lisv is pas de laatste tijd meer ‘transparantie’ gekomen in de uitvoering<sup>86</sup>.

Een transparante uitvoeringsorganisatie biedt een keur aan prestatie-indicatoren die inzicht geven in kwaliteit en effectiviteit<sup>87</sup>. Terugkomend op het 4-R-model is dit een essentiële vooronderstelling voor resultaat en rekenschap en een overheid op afstand die zich niet met gedetailleerde uitvoeringsregelgeving kan en wil bezighouden.

---

<sup>85</sup> Kok, D.L.J e.a. Berenschot, 2000.

<sup>86</sup> Leenders, 2001.

<sup>87</sup> In het Vademecum is hier een voorbeeld van gegeven voor claimbeoordeling in het kader van de WAO.

#### Uitwerking in de evaluatie Wet Rea

De voorgaande theoretische en methodologische overwegingen komen in de evaluatie van de Wet Rea als volgt aan de orde:

- Er is niet primair gezocht naar onweerlegbare causale verbanden tussen Rea-regelingen en het beoogde effect, de verbetering van de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten.
- Verschillende kwalitatieve aanpakken zijn gecombineerd: interviews met beleidsverantwoordelijken en uitvoerders, casusonderzoek, e.d.
- Er is naar feitelijk gedrag gekeken van uitvoerenden en naar gedragsintenties.
- In opzet zouden kwalitatieve en kwantitatieve gegevens op macroniveau elkaar aanvullen; door onvoldoende beschikbaarheid van de laatste is dit niet gelukt; er konden wel kwantitatieve gegevens worden benut uit survey-onderzoek.
- Kwantitatieve procesevaluatie gegevens waren eveneens onvoldoende beschikbaar, zodat de kwaliteit van de uitvoering kwalitatief in beeld gebracht is.
- Verschillende bureaus en disciplines zijn onafhankelijk, maar wel onder centrale regie aan het werk gegaan.

### 3.4 Evaluatiecriteria en thema's

#### *Criteria*

In het voorgaande zijn evaluatiecriteria herhaalde malen impliciet aan de orde geweest.

Een beleidsevaluatie is het 'beoordelen van de waargenomen inhoud, processen en effecten van beleid aan de hand van bepaalde criteria'<sup>88</sup>.

Criteria zijn het ijkpunt van de evaluatie, maar uit de hiervoor gepresenteerde beleids- en netwerktheorie vloeit voort dat de verschillende relevante actoren er ook verschillende evaluatiecriteria op na houden die in de tijd ook nog aan verandering onderhevig zijn. In hoofdstuk 2 wordt bijvoorbeeld een inventarisatie gegeven van verschillende criteria die de diverse actoren in de sociale zekerheid hanteren. Zijn criteria vastgesteld dan dienen ook de normen per criterium bepaald te worden. Is 'tijdigheid' van de inzet van een regeling een criterium, dan is de norm dat x% van de cliënten binnen x weken de voorziening toegekend hebben gekregen. Dergelijke prestatie-indicatoren worden ook wel 'kritieke succesfactoren' genoemd. Ten tijde van de evaluatie waren dergelijke factoren op uitvoeringsniveau nog nauwelijks geoperationaliseerd ten aanzien van de Rea-regelingen.

Bij de evaluatie van de Wet Rea gaat het om wetsevaluatie en daarom zullen de primaire evaluatiecriteria gevonden moeten worden in de normstelling die in deze wetgeving vervat is. Deze zijn dan ook als de centrale criteria in de evaluatie beschouwd.

#### *Evaluatiecriteria voor de Wet Rea*

We hebben een aantal evaluatiecriteria geformuleerd, waarvan we er hier onder drie noemen. De eerste heeft betrekking op de vaststelling dat reïntegratie niet is begonnen met de Wet Rea. Ook zonder deze wet reïntegreren arbeidsgehandicapten. Net zomin zijn echter de belemmeringen bij reïntegratie van vandaag of gisteren, zoals de historische context laat zien. In de Memorie van Toelichting zet de Wetgever bescheiden in: het doel is om de in de praktijk gesignaleerde knelpunten in regelgeving en uitvoering weg te nemen en een kader te scheppen waarin regelgeving sneller, beter en met meer succes kan worden toegepast. Het doel is kortom het bestaande reïntegratie-instrumentarium waar nodig te verbeteren en vooral beter te laten werken.

<sup>88</sup> Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998.

*Criterion 1: De mate waarin de Wet Rea knelpunten heeft verminderd en (kan toegevoegd worden) geen nieuwe knelpunten of onbedoelde effecten heeft opgeleverd.*

Het tweede criterium heeft betrekking op de reïntegratiedoelstelling. Bij de parlementaire behandeling van de Wet Rea is als kwantitatieve doelstelling geformuleerd: 6500 extra geslaagde reïntegraties per jaar. De Staatssecretaris van SZW schrijft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 (26 282 nr. 1) dat het doel van het evaluatieonderzoek primair is te bezien in hoeverre het Rea-instrumentarium bijdraagt aan het voorkomen van uitval uit eigen werk en het bevorderen van (re)ïntegratie naar ander werk van arbeidsgehandicapten. Dit betekent aldus de brief, het nagaan hoeveel arbeidsgehandicapten jaarlijks een traject krijgen aangeboden, of daarbij een reïntegratie-instrument is toegekend en tot welk resultaat dit heeft geleid. Bij de behandeling van de wet heeft de Kamer hier kwantitatieve normen aan toegevoegd. Hiermee is een volgende evaluatiecriterium gegeven:

*Criterion 2: De mate waarin het Rea-instrumentarium (incl. toeleidingstrajecten) bijdraagt aan het voorkomen van uitval uit eigen werk en aan de (re)ïntegratie in nieuw of ander werk van arbeidsgehandicapten.*

Hieraan kan toegevoegd worden, omdat de invoering van de Wet Rea gekoppeld is aan de invoering van Pembawetgeving, waarvan een scherpere risicoselectie door werkgevers verwacht werd:

*Criterion 3: De mate waarin de Wet Rea heeft bijgedragen aan een vermindering van risicoselectie door werkgevers.*

De voorafgaande theoretische beschouwing maakt duidelijk dat hier niet primair bedoeld wordt op onweerlegbare causale relaties tussen de wet en de genoemde beoogde effecten. Vele factoren zoals economische ontwikkelingen hebben een grote invloed op de (beoogde groei in de) arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Daarom en door de relatief korte werkingsperiode van de wet zal een direct kwantitatief effect van de wet op de arbeidsparticipatie vooralsnog moeilijk meetbaar zal zijn. De evaluatie baseert zich op een beoordeling van de uitvoering en betreft dus vooral een procesevaluatie. Hierbij spelen ervaringen met de invoering van de wet een grote rol.

Het evaluatietijdstip was kort na de invoering van de wet. Het was dus noodzakelijk dat de evaluatie zich richtte op de implementatie van de wettelijke regelingen door de diverse actoren, met speciale aandacht voor de publiekrechtelijke actoren, het Lisv en de uitvoeringsorganen. Inzicht in de implementatie is noodzakelijk voor een verantwoorde interpretatie van de beide voorafgaande criteria en leidt tot aanbevelingen voor optimalisering.

*Criterion 4: De mate van succesvolle implementatie en invoering van de Wet Rea door de diverse actoren.*

#### *Thema's*

Genoemde criteria kunnen vervat worden in onderwerpen/thema's die in de verschillende deelonderzoeken aan bod komen. Deze staan samengevat in het volgende schema 3.2, waarin tevens de informatiebronnen benoemd zijn. Deze onderwerpen

zijn ook opgenomen in een brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer in november 1998<sup>89</sup>. Enige evaluatieonderwerpen zijn nog toegevoegd bij het uitzetten van deelonderzoeken.

Schema 3.2. Onderwerpen van de evaluatie van de Wet Rea en de gebruikte gegevensbronnen

Effect	Proces
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. het aantal uitgevoerde arbeidsgehandicap-tentoetsen door verschillende instanties en de uitkomsten daarvan</li> <li>b. het totaal aantal (workload) arbeidsgehandicapten in de zin van de Wet Rea in de evaluatieperiode</li> <li>c. het aantal ingezette reïntegratie-instrumenten door verschillende uitvoerende instanties</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>d. het aantal arbeidsgehandicapten dat met een reïntegratie-instrument in de evaluatieperiode is gereïntegreerd</li> <li>e. de duurzaamheid van reïntegratie<sup>90</sup></li> <li>f. de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten die aan objectieve en meetbare criteria voldoen</li> <li>g. de bijdrage van de Wet Rea aan de arbeidsparticipatie van gehandicapten volgens werkgevers en werknemers; Rea een extra stimulans?</li> <li>h. de kosten van de toegepaste reïntegratie-instrumenten (een schatting)</li> <li>i. de bespaarde uitkeringen (een schatting)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>j. de samenwerking tussen de uitvoeringsinstellingen, de gemeenten, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en werkgevers/arbodiensten</li> <li>k. de inkoop van bemiddelingstrajecten door uitvoeringsinstellingen en gemeenten bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en bij derden</li> <li>l. de bekendheid van het reïntegratie-instrumentarium bij de diverse betrokkenen</li> <li>m. het verloop van het reïntegratieproces, de bijdragen van de verschillende betrokkenen daaraan en de eventuele (nieuwe) knelpunten daarbij</li> </ul>
Toegevoegde thema's	Toegevoegde thema's
	<ul style="list-style-type: none"> <li>n. de wijze van implementatie van de wet door de verschillende actoren; knelpunten structureel of ivm. implementatie?</li> <li>o. de ervaringen van arbeidsgehandicapten en meningen van diverse belangengroepen</li> <li>p. de 'potentie' van de wet</li> </ul>
Bronnen	Bronnen
Lisv: REMON, WAGW-monitor, fondsen Arbvo: Vakwerk Gemeenten: Wiw-monitor, gericht onderzoek CBS SZW-werkgeverspanel Epi-bestand	Aanvullend onderzoek

<sup>89</sup> Kamerstuk 26 282 nr. 1.

<sup>90</sup> Over de duurzaamheid van de reïntegratie zijn vooralsnog door lacunes in de gegevens geen uitspraken te doen.

### 3.5 Overzicht deelonderzoeken

Het totale evaluatieprogramma bestond uit 12 deelonderzoeken. De regie van het evaluatieprogramma van de Wet Rea was in handen van het Ministerie van SZW.

Wat de kwantitatieve gegevens en analyses op macroniveau betreft heeft het Ministerie grotendeels de analyses verzorgd. Deze analyses betreffen met name de effect-evaluatie.

De procesinformatie is afkomstig van de verschillende deelonderzoeken die het Ministerie van SZW, het Lisv en Arbeidsvoorziening in onderlinge samenhang hebben uitgezet (zie schema 3.4). In de tweede kolom van dit schema is aangegeven welke onderdelen van de evaluatie met name in het betreffende onderzoek aan de orde komt; de cijfers 1 t/m 10 verwijzen naar evaluatieschema 3.1.

De procesinformatie is kwalitatief of semi-kwantitatief van aard. In de onderzoeken van TNO onder uitvoeringsfunctionarissen zijn er per verantwoordelijke instantie (uvi, gemeente en Arbeidsvoorziening) circa 25 tot 35 functionarissen geïnterviewd. Door spreiding naar bijvoorbeeld locatie/regio, al dan niet leidinggevende functie of ervaring met implementatie is getracht een voldoende veelzijdig beeld te krijgen. Dit beeld is verder onderbouwd door het selecteren van concrete casussen waarop de functionarissen hun uitspraken moesten baseren, door additionele schriftelijke enquêtes of door bestudering van schriftelijk materiaal. Het eerste deelonderzoek (implementatie-onderzoek van Bureau Berenschot) is gebaseerd op interviews met 'hoor en wederhoor' en veel schriftelijk materiaal.

Schema 3.3 Evaluatieonderzoeken Wet Rea

Thema	Evaluatieaspect	Onderzoek	Uitvoering
Uitvoeringonderzoek	2/3/4/5	Audit organisatorische condities en implementatie	Berenschot
Praktijk van de uitvoering	5/6/7/8	Doeltreffendheidsonderzoek gemeenten	SZW/TZ
	2/3/4/5/6/7/8	Praktijk van de uitvoering bij uvi's	TNO Arbeid
	2/3/4/5/6/7/8	Praktijk van de uitvoering bij AI en gemeenten	TNO Arbeid
	2/3/4/5/6/7/8	Kwaliteit van de dienstverlening Arbvo/AI	IOO
Arbeidsgehandicaptenonderzoek	5/6/7/8/9	Epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid 1999	AS/tri
	3/4/5/6/7/8	Volgproject inkooptrajecten	AS/tri
	6/7/8/9	Arbeidsgehandicapten bij Arbvo en gemeenten	AS/tri
	6/7/8/9	Vervolgonderzoek onder 12-maandszieken uit 1998	AS/tri
Werkgeversonderzoek	5/6/7/8/9	SZW werkgeverspanel Jaarrapportage 1999	IVA- AS/tri
	5/6/7/8	Werkgeversonderzoek	Regioplan
	5/6/7/8	Bedrijven met een chronisch arbeidsgehandicapte werknemer	TNO Arbeid
Arbodienstenonderzoek	5/6/7/8	Arbodienstenpanel	TNO Arbeid
Integrale rapportage	2/3/4/5/6/7/8/9/10	Integrale rapportage	TNO Arbeid

In schema 3.3 geeft de tweede kolom aan welke evaluatieaspecten in de verschillende onderzoeken aan bod kwamen. Evaluatie van bereik, effectiviteit en kosten-effectiviteit (aspect 9) komt in de afzonderlijke evaluaties weinig voor. Dat verklaart waarom in de integrale rapportage zelden exacte getallen of percentages worden gepresenteerd. Uitdrukkingen als 'veel' of 'soms' trachten iets van een relatief belang weer te geven van een op inhoudelijke gronden belangwekkende bevinding.

Bij een dergelijke sterk kwalitatieve evaluatie ligt de nadruk op het onderzoeken van knelpunten die de verschillende actoren ondervinden en de mogelijke oplossingen die zij er voor hebben (gevonden).

Omdat management-informatie van de verschillende instanties moeilijk toegankelijk is of veel lacunes vertoont zijn kwantitatieve procesgegevens (zoals bijvoorbeeld over wachttijden) niet beschikbaar. Dit is in de voorgaande theoretische beschouwing al aan de orde gesteld.

Een van de deelonderzoeken onder arbeidsgehandicapten betreft een herhaalde representatieve steekproef onder WAO-ers (Epi). Bij extrapolatie van deze informatie kunnen kwantitatieve en generaliseerbare uitspraken worden gedaan. Tevens is gebruikt gemaakt van het SZW-werkgeverspanel. Ook op basis hiervan kunnen kwantitatieve uitspraken op macroniveau worden gedaan.

In aanvulling op de eigen onderzoeken heeft het Ministerie van SZW diverse bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten betrokken (belangen) groeperingen aangeschreven met het verzoek om rapportages van door henzelf uitgevoerd onderzoek en/of opgedane ervaringen met de Wet Rea voor de evaluatie beschikbaar te stellen. Ook deze rapporten en ervaringen zijn, evenals andere relevante (onderzoeks) bevindingen van bijvoorbeeld de hoorzittingen van de Tweede Kamer, het Rea-implementatie-onderzoek van het Ctsv en recente onderzoeksliteratuur betrokken bij de integrale evaluatierapportage.

### **3.6 Belangrijkste conclusies evaluatie Wet Rea**

In het kader van dit hoofdstuk dat met name de methodologie behandelt, voert het te ver uitgebreid aandacht te besteden aan de conclusies van de evaluatie. Vanuit methodologisch gezichtspunt zijn een aantal bevindingen hier wel het vermelden waard.

#### *Onvolledige gegevens om effectiviteit te beoordelen*

De beschikbare administratieve en verantwoordingsgegevens bleken niet specifiek genoeg om de vragen rond effectiviteit en de vraag of Rea-instrumenten wel bij de juiste persoon worden ingezet te kunnen beantwoorden. Deze lacunes en inconsistenties in gegevens zijn verontrustend<sup>91</sup>. Er is geen goede relatie te leggen tussen omvang van de verschillende doelgroepen, de inzet van instrumenten daarbij, het resultaat en de kosten. Alleen met deze gegevens is een schatting mogelijk van kosten en opbrengsten. De effectiviteit van de Wet Rea blijft zo onduidelijk, hetgeen zeker bij de te verwachten stijgende kosten ongewenst is. Zonder nadere maatregelen worden de gesignaleerde lacunes eerder groter dan kleiner bij het uitvoeren van reïntegratiedienstverlening door de vele private bedrijven.

Overigens wordt een beoordeling van de (kosten) effectiviteit van Rea-regelingen en arbeidstoeleidingstrajecten nog complexer. De overheid telt namelijk als plaatsingsresultaat (de 'target' van 30%) niet alleen deelname in reguliere arbeid, maar rekent ook arbeidsinpassing in gesubsidieerde arbeid (Wiw en Wsw) tot plaatsing, terwijl er over de 'duurzaamheid' van de arbeidsinpassing helemaal niets bekend is.

---

<sup>91</sup> Bij de evaluatie van de Wet Rea is geprobeerd met kwantitatieve gegevens op macroniveau inzicht te krijgen in de effectiviteit (arbeidsparticipatie) van de inzet van Rea-instrumenten in de eerste anderhalf jaar Rea. De aard van de beschikbare gegevens lieten dergelijke berekeningen echter nauwelijks toe.

*Implementatie is onderschat*

Verwacht mag worden dat de daadwerkelijke implementatie van wet- en regelgeving nauwelijks in de reïntegratiepraktijk. De uitvoeringsaspecten die met de Wet Rea te maken hebben blijken toch stelselmatig onderschat te zijn. De onderschatting geldt niet alleen de organisatie maar ook de maatregelen van de wet zelf, waarbij de nadere uitwerking wat betreft de uitvoering in lagere regelgeving vervat wordt. Het kost veel meer overleg en tijd dan verwacht, voordat de werkvloer voldoende geïnstrueerd is en ervaring heeft opgedaan. Bovendien gaat het hier ook om relaties tussen min of meer autonome instanties. In de praktijk blijken sommige theoretisch doordachte procedures toch niet goed te werken, zodat ad hoc oplossingen moeten worden overlegd tussen de verschillende actoren. De implementatie is bovendien bemoeilijkt door het in de afgelopen jaren steeds nijpender geworden personeelsprobleem bij de diverse instanties, waardoor opgebouwde expertise 'weglekt' en steeds nieuw personeel wordt ingewerkt of een beroep op tijdelijk personeel moet worden gedaan.

*Organisatorische en uitvoeringsproblemen zijn 'Rea-overstijgend'*

De geschetste implementatieproblematiek leidt tot de verwachting dat na verloop van tijd een betere uitvoering en effectiviteit tot stand komt. Anderzijds is geconstateerd dat organisatorische uitvoeringsproblemen die de werking van de wet belemmeren niet zozeer in de Wet Rea zelf gelegen zijn. Zo is de relatie uvi-arbodienst onvoldoende werkbaar (een reeds langer bestaand euvel) en geconstateerd is dat een effectieve poortwachtersfunctie<sup>92</sup> waarschijnlijk de belangrijkste succesfactor is voor de Wet Rea wat betreft preventie van WAO-intrede en toepassing van reïntegratie-instrumenten. Ook de voortdurende verwarring rond de invoering van SUWI leidde tot onderprestatie. In dat licht moeten ook de reorganisaties bij GAK-Arbeidsintegratie en Arbeidsvoorziening, de implementatie van de nieuwe Bijstandswet door de gemeenten en de bijbehorende personeelsproblemen gezien worden als oorzaken van suboptimale prestaties. Pas in 2000 - twee jaar na invoering van de Wet Rea - blijkt bijvoorbeeld het aantal bemiddelingstrajecten voor WAO-ers weer op het niveau van begin 1998. De rond dezelfde tijd uit de startblokken komende marktwerking voor reïntegratie heeft bovendien de ondoorzichtigheid van regelgeving en uitvoering nog verder versterkt.

*Doelgroepbepaling arbeidsgehandicapte*

Een andere belangrijke uitvoeringskwestie voor de effectiviteit van de wet is de inhoudelijke kwaliteit van de beoordelingen. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de arbeidsgehandicaptentoets die met de Wet Rea is geïntroduceerd met veel vrijheidsgraden en niet conform de aanwijzingen van het Arbeidsgehandicaptebesluit wordt toegepast, mede als gevolg van onvolkomenheden in het voornoemde Poortwachtersmodel. Ook de procedures kennen ondanks de uitgebreide handboeken en richtlijnen veel vrijheidsgraden mede door onvoldoende ervaring van personeel. Het toetsende element is nu juist in de wet ingebracht om te voorkomen dat enerzijds te gemakkelijk subsidies worden toegekend aan of voor personen die dit niet nodig hebben en anderzijds dat personen voor wie een subsidie echt noodzakelijk is, deze

---

<sup>92</sup> In het zo genaamde Poortwachtersmodel wordt het gegevensverkeer geregeld tussen werkgever/arbodienst en uvi. Op basis van deze gegevens zou de uvi dienen te beoordelen of er door betrokkenen wel voldoende reïntegratie-inspanningen worden geleverd. Ook kan de wenselijkheid van de inzet van Rea-instrumenten door de uvi getoetst worden. Recent is met de Wvp striktere regelgeving van kracht geworden.

ook snel kunnen krijgen. Met name werknemers weigeren soms als arbeidsgehandicapte aangemerkt te worden, omdat zij dit stigmatiserend vinden. Voor langdurig werklozen blijkt in de praktijk de procedurele en inhoudelijke afstemming tussen de indicaties voor de Wet Rea, de Wiw en de Wsw niet voldoende helder, zodat ook hier de vraag is of de wet juist wordt toegepast. In het algemeen blijkt de onderlinge afstemming van de vele werkgevergerichte regelingen voor verschillende doelgroepen complex.

### *Is de Wet Rea Effectief?*

Gezien het bovenstaande wekt het geen verwondering dat de evaluatie geen definitieve uitspraken heeft opgeleverd over de effectiviteit van de Wet Rea. De indruk overheerst dat anderhalf jaar na invoering van de wet de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten op macroniveau niet merkbaar door deze wet beïnvloed is. Op basis van meer kwalitatieve gegevens is het beeld genuanceerder. In overeenstemming met de voorgaande theoretische beschouwing denken bovendien de verschillende actoren er ook anders over. Werkgevers zijn positief over de mogelijkheden van de Wet Rea, maar kennen aan de instrumenten geen doorslaggevende betekenis toe bij hun reïntegratie-inspanningen. Uvi-functionarissen delen min of meer deze mening, al zijn zij iets positiever over de bijdrage van het instrumentarium. Functionarissen bij arbo-diensten lijken de meest uitgesproken mening te hebben dat Rea-instrumenten er echt wat toe kunnen doen, naast overigens professionals van reïntegratiebedrijven en de bemiddelde werkloze arbeidsgehandicapte. Maar laatstgenoemde is alleen dan positief, als hij/zij snel en actief begeleid wordt.

Omgekeerd konden de deelonderzoeken ook onvoldoende harde bewijzen boven tafel krijgen van ineffectief gebruik van instrumenten. Dat werkgevers subsidies niet doorslaggevend vinden geeft nog geen inzicht in de mate van 'dead weight loss'. Hiervoor zijn analyses nodig waar in andere hoofdstukken van deze publicatie dieper op wordt ingegaan.

Recentelijk heeft de interdepartementale werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid onderzocht "of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht"<sup>93</sup>. In haar eindrapport concludeert de werkgroep dat verschillende evaluatiestudies naar reïntegratie-instrumenten ofwel onderling uiteenlopende of zelfs tegenstrijdige uitkomsten opleveren, ofwel gebaseerd zijn op onvoldoende betrouwbare onderzoeksmethoden. Ze stelt dat het effect van (traject)bemiddeling en scholing op de kans weer aan het werk te komen zeer gering is. De Algemene Rekenkamer oordeelt in een onderzoek naar de reïntegratie van arbeidsongeschikten eveneens negatief<sup>94</sup>. Volgens haar vallen de resultaten van het reïntegratiebeleid tegen wat betreft het aantal gerealiseerde plaatsingen van arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt. Maar tegelijkertijd stelt zij dat wanneer een plaatsing wordt gerealiseerd, de kans op een blijvend effect aanzienlijk is en dat de reïntegratie van arbeidsgehandicapten een bijdrage kan leveren aan de beperking van het WAO-volume.

---

<sup>93</sup> Zie het eindrapport van de werkgroep toekomst van het arbeidsmarktbeleid, aan de slag, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), Den Haag, najaar 2001.

<sup>94</sup> Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer, Reïntegratie arbeidsgehandicapten, Den Haag, najaar 2001.

### 3.7 Beleidsverbetering naar aanleiding van de evaluatie

Deze terugblik ruim een jaar na afronding van de evaluatieonderzoeken biedt de gelegenheid na te gaan of er initiatieven zijn ter verbetering van het beleid. Hoe zijn beleidsmakers met de bevindingen van de evaluatie aan het werk gegaan? Enigszins schematisch geredeneerd achten wij op basis van de ambivalente evaluatieresultaten twee soorten reacties mogelijk.

De ene benadering geeft de Wet Rea de 'benefit of the doubt'. De implementatieperiodes krijgen de nadruk evenals de organisatorische problemen die niet zozeer met de wet zelf te maken hebben. De wettelijke regelingen hebben meer tijd nodig om effect te sorteren. De beleidsreactie is in dit geval: geen majeure veranderingen, verbeteren op onderdelen zoals uitvoeringsregels en deskundigheid personeel. Bovendien is op den duur een positief effect te verwachten van de Wet Verbetering Poortwachter (per 1 april 2002 van kracht). Tijdig ingrijpen in het eerste ziekte jaar is immers een kritieke succesfactor voor de effectiviteit van de Wet Rea, zoals uit de evaluatie is gebleken. En met de totstandkoming van het UWV nemen de rechtstreekse en eenduidige aansturingmogelijkheden toe.

De andere benadering legt de nadruk juist op de stijgende kosten van Rea-subsidies voor werkgevers en de verwachting dat 'dead weight loss' moeilijk is uit te sluiten. Bovendien verwijst men naar andere evaluatiestudies die het effect van arbeidsmarkt-instrumenten meer in het algemeen in twijfel trekken<sup>95</sup>. Inmiddels gaan politieke discussies voort en krijgen onderwerpen aandacht als bonussen voor (arbeidsgehandicapte) werklozen als zij aan het werk gaan, fiscalisering van dergelijke prikkels en afstemming met andere prikkels, zoals de specifieke afdrachtkorting voor werkgevers bij indienstname van laaggeschoolde werklozen.

De tweede benadering betekent dus een beleidsintensivering met wel degelijk majeure veranderingen.

De oplossingen die het Kabinet heeft gekozen neigen meer naar de tweede dan naar de eerste optie. Werkgeversubsidies worden verlaagd en gebracht onder de afdrachtkortingsregelingen van loonheffingen. WAO-premiekortingen blijven bestaan en er is subsidie van meerkosten indien de kosten de premiekorting overschrijden. Sommige Rea-instrumenten zijn ongewijzigd gebleven. Tevens is er naar gestreefd als reactie op de evaluatiebevinding van de complexe afstemming met ander arbeidsmarkt-instrumentarium de verschillende werkgeverregelingen meer in onderling verband te plaatsen. Het volgende schema 3.4 geeft een overzicht van werkgeverregelingen.

---

<sup>95</sup> Zie noot 25.

Schema 3.4 De reïntegratie-instrumenten gericht op werkgevers in 2002

Instrumenten voor werkgevers voor werknemers in dienst	Instrumenten voor werkgevers die werknemers in dienst nemen
<b>Werknemer algemeen</b>	
Extra aftrek kosten van scholing: 20% voor alle werknemers	Extra aftrek kosten van scholing: 20% voor alle werknemers; 40% extra voor werknemers ouder dan 40 jaar; (meer dan) 20% extra voor behalen startkwalificatie, 3.48 wet IB
<b>Werknemer met laag loon</b>	
Fiscale tegemoetkoming bij indienstneming van werknemer met laag loon (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen, specifieke afdrachtskorting bij loon tot max. 115% wettelijk minimumloon: onbeperkt 1.924 € per jaar)	Fiscale tegemoetkoming bij indienstneming van werknemer met laag loon (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen, specifieke afdrachtskorting bij loon tot max. 115% wettelijk minimumloon: onbeperkt 1.924 € per jaar)
<b>Werkloze werknemer</b>	
	Fiscale tegemoetkoming bij reïntegratie van langdurig (arbeidsgehandicapte) werklozen (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen, specifieke afdrachtskorting bij loon tot max. 130% wettelijk minimumloon: gedurende max. 4 jaar 2.296 € per jaar) Aanbieden van trajecten aan werkzoekenden en verzorgen plaatsing bij werkgever: matching vraag en aanbod WIW-dienstbetrekking (art. 4 WIW) Werkervaringsplaats (art. 5 WIW)
<b>Arbeidsgehandicapte werknemer</b>	
Korting op WAO- en werkgeversdeel Awf-premie gedurende drie jaar van 2.043 € per werknemer per jaar bij loon van meer dan 50% van het wettelijk minimumloon met verhoging van de korting met 1.362 € voor Wajong-er en daarmee gelijkgestelde en subsidie werkelijk gemaakte extra kosten voor zover hoger dan premiekorting	Proefplaatsing van arbeidsgehandicapte met WW-uitkering in onbetaalde arbeid met reïntegratie-uitkering gedurende maximaal 6 maanden (23-27 Rea) Korting op WAO- en werkgeversdeel Awf-premie gedurende drie jaar van 2.043 € per werknemer per jaar bij loon van meer dan 50% van het wettelijk minimumloon met verhoging van de korting met 1.362 € voor Wajong-er en daarmee gelijkgestelde en subsidie werkelijk gemaakte extra kosten voor zover hoger dan premiekorting Risicodekking bij uitval binnen 5 jaar na indiensttreden: ziekengeld ex art. 29b ZW en geen premiedifferentiatie WAO of doorbelasting eigen risicodragers (art. 75e en 76f WAO)
Loondispensatie bij duidelijk mindere arbeidsprestatie (art. 7 Rea) Subsidieverstrekking aan werkgever die werkzaamheden verricht gericht op herplaatsing van de werknemer bij een andere werkgever (16a Rea)	Loondispensatie bij duidelijk mindere arbeidsprestatie (art. 7 Rea)
<b>Oudere werknemer</b>	
Extra aftrek kosten van scholing: 20% voor alle werknemers; 40% extra voor werknemers ouder dan 40 jaar 2 procentpunt premiekorting WAO basis- en gedifferentieerde premie per werknemer die in het kalenderjaar 58 jaar wordt of tenminste 58 jaar is	Extra aftrek kosten van scholing: 20% voor alle werknemers; 40% extra voor werknemers ouder dan 40 jaar 2 procentpunt premiekorting WAO basis- en gedifferentieerde premie per werknemer die in het kalenderjaar 58 jaar wordt of tenminste 58 jaar is Belastingvrije verstrekking van een bonus door de werkgever aan oudere werknemer (58-61 jaar: 227 €, 61-62 jaar 454 €, > 63 jaar 681 €)

De instrumenten voor werknemers die werk zoeken of in dienst treden dan wel werknemers die reeds een dienstbetrekking hebben, zijn in het volgende schema 3.5 samengevat.

Schema 3.5 De reïntegratie-instrumenten gericht op werknemers in 2002

Instrumenten voor werknemers met dienstbetrekking	Instrumenten voor werkzoekenden en/of indiensttreders
<b>Uitkeringsgerechtigde werknemer</b>	
	Fiscale toetrederskorting voor uitkeringsgerechtigden (excl. WW) EUR 1.361, EUR 454 en EUR 454 in drie opeenvolgende jaren (verwerkt in de loonheffing) bij volledige uitstroom uit uitkering (éénmalig!)
<b>Arbeidsongeschikte werknemer</b>	
Anticumulatie van inkomsten uit arbeid gedurende ten hoogste 3 jaren in plaats van herziening/intrekking WAO-uitkering (art. 44 WAO)	Anticumulatie van inkomsten uit arbeid gedurende ten hoogste 3 jaren in plaats van herziening/intrekking WAO-uitkering (art. 44 WAO)
<b>Arbeidsgehandicapte werknemer</b>	
Aanbieden van trajecten en verzorgen van plaatsing gericht op matching vraag en aanbod, verantwoordelijkheid van de werkgever gedurende de dienstbetrekking en op verzoek gedurende de periode tot max. 6 jaar na intreden van de arbeidsongeschiktheid (art. 8 en 10 Rea) Vergoeding van extra kosten van werknemer in verband met het verkrijgen/verrichten van arbeid; gericht op volledige vergoeding voor verrichten van arbeid (vervoer, doventolk, persoonlijke ondersteuning, scholing/opleiding, meeneembare werkplekvoorzieningen (art. 31 Rea) Inkomensaanvulling bij aanvaarden van arbeid: loonsuppletie (art. 32 Rea) Reïntegratie-uitkering voor arbeidsgehandicapte met werkloosheidsuitkering tijdens scholing of opleiding (23-27 Rea) Proefplaatsing van arbeidsgehandicapte met werkloosheidsuitkering in onbetaalde arbeid met reïntegratie-uitkering (23-27 Rea)	Aanbieden van trajecten en verzorgen van plaatsing gericht op matching vraag en aanbod, verantwoordelijkheid van de werkgever gedurende de dienstbetrekking en op verzoek gedurende de periode tot max. 6 jaar na intreden van de arbeidsongeschiktheid (art. 8 en 10 Rea) Vergoeding van extra kosten van werknemer in verband met het verkrijgen/verrichten van arbeid; gericht op volledige vergoeding voor verrichten van arbeid (vervoer, doventolk, persoonlijke ondersteuning, scholing/opleiding, meeneembare werkplekvoorzieningen (22 en 31 Rea) Inkomensaanvulling bij aanvaarden van arbeid: loonsuppletie (art. 32 Rea)
<b>Oudere werknemer</b>	
Aanvullende arbeidskorting voor ouderen (58-61 jaar: EUR 227, 1-62 jaar EUR 454, > 63 jaar EUR 681)	Aanvullende arbeidskorting voor ouderen (58-61 jaar: EUR 227, 61-62 jaar EUR 454, > 63 jaar EUR 681)

Al met al behoorlijk ingrijpende veranderingen (ook op het niveau van de uitvoering) die een nieuwe evaluatie rechtvaardigen. Om te voorkomen dat de bevindingen een vergelijkbare ambivalentie laten zien als de eerste Rea-evaluatie zijn meer en betere verantwoordingsgegevens noodzakelijk die kwantitatieve analyses mogelijk maken. In het kader van SUWI is er speciale aandacht ten departemente voor de organisatie van een dergelijke gegevensverzameling.

Informatie is een van de belangrijkste grondstoffen in een overheidsorganisatie. De sociale zekerheid is een sector met een grote informatie-intensiteit. Het bemiddelen van werkzoekenden, het afhandelen van uitkeringsclaims of het heffen en innen van premies; het zijn processen waar grote hoeveelheden informatie bij komen kijken. De veranderingen in het SUWI-domein geven de mogelijkheid om te komen tot een fundamentele vernieuwing van de informatiehuishouding<sup>96</sup>. Ook onderbouwend longitudinaal wetenschappelijk onderzoek is noodzakelijk om een beeld te krijgen van de (netto-) effectiviteit van de (vernieuwde) reïntegratie-instrumenten.

<sup>96</sup> Het Ministerie heeft mede in verband hiermee het Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen (BKWI) ingericht.

### Literatuur bij hoofdstuk 3

Aarts, L.J.M. en I. Been (2000), *Kosten van coachen; doelmatigheid en effectiviteit van Begeleid Werken bij arbeidsintegratie van jonggehandicapten met een verstandelijke handicap*, Lisv, Amsterdam

Algemene Rekenkamer (2001), *Reïntegratie arbeidsgehandicapten*, Den Haag

Baum F, (1995), Researching public health. Behind the qualitative-quantitative methodological debate, *Soc.Sci.Med.*40, 459–68

Bressers, J.Th.A. en A Hoogerwerf (1995), *Beleidsvaluatie*, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn

Buijs, H.P.A.M. (2000), Gelijke monniken, verschillende kappen; variaties in indicaties voor thuiszorg, *Medisch Contact*, 1395–97 55 nr 40

De Baas, J.H. (1995), *Bestuurskunde in hoofdlijnen, Invloed op beleid*, Wolters Noordhoff, Groningen

De Bock, D.E. (red.), R.J. in 't Veld, R.C.D. Bernds en D. Meijer (1996), *Beleids-evaluatie: zwart gat en dynamiek*, Beleid Berenschot Fundatie Delwel Uitgeverij, Den Haag

De Boer, W. e.a. (2002), *Vademecum* zie literatuur overzicht hoofdstuk 1 en 2

De Bont, A.A. e.a. (2000), *In de spreekkamer van de verzekeringsarts. Een onderzoek naar het verzekeringsgeneeskundig deel van de WAO-beoordeling*, Ctsv, Zoetermeer

De Vos, E.L. en M. Westerveld e.a. (2001), *Evaluatie Wet op de Medische keuringen*, Zon MW Den Haag

De Haes, W.F.M. (1998), Community based en evidence based: liever met vieze laarzen in de gecontamineerde modder dan in witte jas in het steriele laboratorium, *TSG* 76: 261–82

Du Gay, P. (2000), *In praise of bureaucracy*, Sage, London

Hilhorst, P. (2001), *De wraak van de publieke zaak*, De Balie, Amsterdam

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (1998), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson, Alphen a/d Rijn

Kok, D.L.J. e.a. (2000), *Eindrapport Audit implementatie Wet Rea bij Lisv, Uvi's, Arbeidsvoorziening en gemeenten*, SZW werkdocument 170 en 171, Ministerie van SZW, Den Haag

Leenders, P. (2001), *Podium van de sociale zekerheid. Rica en Lisv: verandering in beweging*, Amsterdam, Lisv

Nutbaum, D. (1998), Evaluatie van oorzaak en gevolg in gezondheidsbevorderingsprojecten: aanpassing van onderzoeksmethoden aan interventiemethoden, *TSG* 76, 284–85

Saan, H. (1999), Assessment van sociale technologie in public health, *TSG* 77, 5–14

Schnabel, P. (2001), Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving. In: *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid, Kabinetsnota*, Den Haag, Sdu Uitgevers

Teulings, C., R van der Veen en W. Trommerl (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Ministerie van SZW, Ctsv en VNG, Den Haag, VUGA Uitgeverij

Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (2001), *Aan de slag, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)*, Den Haag

Tones, K. (1998) Effectiveness in health promotion indicators and evidence of success, In: *Scott D & Weston R. Evaluating health promotion*, Cheltenham: Stanley Thornes Ltd

Tweede Kamer, *Evaluatie Pemba/Waz/Wajong/Rea, brief staatssecretaris*, Kamerstuk 2 62 82 nr1

Wevers, C.W.J. (1997), *Researchnota reïntegratie-instrumenten*, Ministerie van SZW, Den Haag, VUGA Uitgeverij BV

Wevers, C.W.J., J.J.M. Besseling en E.L. de Vos (2001), *De realiteit: integrale rapportage evaluatie Wet Rea*, Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie

WRR (1987), *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Den Haag

WRR (2001), *Het Borgen van publiek belang*, Den Haag, Sdu Uitgevers

## Bijlage I: De wet Rea 1998 in het kort

### 1. Vernieuwing wettelijke reïntegratie-instrumenten

Er zijn zowel subsidiemogelijkheden ('incentives') om iemand die arbeidsongeschikt dreigt te worden te herplaatsen, als om arbeidsgehandicapten aan te nemen. De belangrijkste nieuwigheid is het beschikbaar stellen van budgetten, snel en zonder administratieve rompslomp voor de werkgever (zie a en b).

- a. *Het vrij te besteden herplaatsingsbudget*: eenmalig 3630 Euro bij de herintrede in een andere functie bij de eigen werkgever (art. 16 Rea).
- b. *Het vrij te besteden plaatsingsbudget*: 10.890 Euro over drie jaar (5445, 3630 en 1815 Euro) wanneer een werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst heeft genomen (art. 17 Rea).
- c. *Een pakket-op-maat*: een subsidie voor de werkgever, wanneer hij verwacht dat de kosten hoger zullen zijn dan de voornoemde 3630 Euro of 10.890 Euro met gespecificeerde begroting en eigen bijdrage. Het pakket-op-maat bestaat uit een vergoeding van kosten van de noodzakelijke voorzieningen, aanpassingen op de werkplek of scholing, een eenmalige trainings/begeleidingssubsidie van maximaal 1815 Euro en een loonkostensubsidie van ten hoogste 1/3 van de loonkosten gedurende maximaal drie jaar (art. 18 Rea).

Andere belangrijke financiële stimulansen zijn:

- a. *De kwijtscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO*, geïntroduceerd in de wet Pemba en gewijzigd met de Rea, voor werkgevers die resp. ten minste 5%, ten minste 4% of ten minste 3% van de totale loonsom besteden aan arbeidsgehandicapte werknemers. Deze regeling geldt tevens als de werkgever werk aan een Sw-bedrijf uitbesteedt.
- b. *'No-risk-polis'* bij aannahme van arbeidsgehandicapten: wanneer een arbeidsgehandicapte wordt aangenomen, en binnen vijf jaar arbeidsongeschikt verklaard wordt en in de WAO komt, dan telt hij niet mee bij de berekening van de gedifferentieerde WAO-premie en draagt de eigenrisicodragers niet de lasten van de arbeidsongeschiktheidsuitkering.
- c. Er wordt in drie regio's een experiment gestart met een *Persoonsgebonden reïntegratiebudget*, vrij te besteden door de werkzoekende arbeidsgehandicapte (art. 33 Rea).
- d. *Een reïntegratie-uitkering* voor de arbeidsgehandicapte met een werkloosheidsuitkering bij plaatsing in onbeloonde arbeid bij een werkgever voor een periode van maximaal zes maanden, alsmede voor de arbeidsgehandicapte werkloze voor een periode van maximaal twee jaar in verband met het volgen van een opleiding of scholing (art. 23-27 Rea).

Naast deze nieuwe instrumenten blijven veel van de préRea-instrumenten in de nieuwe Wet Rea bestaan, soms in wat gewijzigde vorm:

- a. *Loondispensatie* in geval de arbeidsgehandicapte werknemer een duidelijk mindere arbeidsprestatie levert dan de normale arbeidsprestatie (art. 7 Rea).
- b. *Subsidie voor voorzieningen tot behoud, herstel of bevordering van arbeidsgeschiktheid* voor de werkgever van de arbeidsgehandicapte werknemer ten behoeve van de eigen functie (art. 15 Rea).
- c. *Voorzieningen voor de arbeidsgehandicapte niet-werknemer*, zoals scholing, opleiding (en voorzieningen daarvoor), alsmede voorzieningen voor het verrichten van arbeid op een proefplaats (art. 22 Rea).

- d. *Jobcoaching*, persoonlijke ondersteuning in de vorm van een individueel trainings- en inwerkprogramma op de werkplek en een systematische begeleiding gericht op het behouden van de arbeidsplaats (art. 31 Rea).
- e. *Loon- en inkomenssuppletie* bij aanvaarding van arbeid tegen een lager inkomen dan het inkomen dat de arbeidsgehandicapte nog kan verdienen volgens de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling (art. 29 en 32 Rea).
- f. *Overige voorzieningen* voor de arbeidsgehandicapte werknemer, zoals vervoersvoorzieningen en communicatievoorzieningen voor doven (art. 31 Rea).
- g. *Toelagen voor arbeidsgehandicapte zelfstandigen* bij inkomstenderving ten gevolge van het treffen van een voorziening (art. 28 Rea).
- h. *Starterskrediet* voor de startende zelfstandige met een arbeidshandicap tot ten hoogste 27.227 Euro.

In feite is een groot aantal reïntegratie-instrumenten, voorheen in verschillende wetten opgenomen, in één wet samengebracht. Onder gelijktijdige intrekking van de WAGW zijn WAGW-werkgever-verplichtingen in de Wet Rea ondergebracht, zoals het in dienst houden of nemen van arbeidsgehandicapten en de verplichting voor de werkgever de inschakeling van zijn arbeidsgehandicapte werknemers in het arbeidsproces te bevorderen en zonedig de arbeidsplaats en de inrichting van het bedrijf aan te passen.

Naast deze samenbundeling in de Wet Rea blijven er verspreid in verschillende wetten nog vele reïntegratiebevorderende regelingen bestaan, zoals de ontslagbescherming, de verplichting tot het opstellen van een reïntegratieplan of de verplichting tot het bieden en accepteren van passende arbeid, alsmede art. 29b Ziektewet. Laatstgenoemde regeling is eveneens een 'no-risk-polis voor de werkgever: betaling van ziekengeld tot maximaal het dagloon door de uvi in het geval van ziekteverzuim binnen vijf jaar na indiensttreding van de arbeidsgehandicapte. Deze overname van de loondoorbetalingsplicht is met de Rea verlengd van drie tot vijf jaar en uitgebreid van WAO-gerechtigden tot alle arbeidsgehandicapten.

Daarnaast zijn er sanctie maatregelen wanneer werkgever of werknemer niet aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet (zie voor een overzicht: De Vos en Smitskam, Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten, 2000, TNO Arbeid, Hoofddorp).

## 2. Wie is arbeidsgehandicapt?

Een voorwaarde voor de inzet van het Rea-instrumentarium is dat het een *arbeidsgehandicapte* betreft. Het begrip 'arbeidsgehandicapte' is nieuw in de wet (art. 2 Rea). Arbeidsgehandicapt is volgens Rea een ieder die door ziekte of gebrek verminderde kansen heeft op de arbeidsmarkt. Deze ruime definitie wordt op twee manieren nader gespecificeerd: de aanwijzing volgt direct uit de wet, ofwel de persoon wordt als zodanig aangewezen door een medisch-arbeidskundig oordeel specifiek gericht op deze aanwijzing (de zogenaamde 'arbeidsgehandicaptentoets', geregeld in het Arbeidsgehandicaptebesluit). De doelgroep van personen voor wie (re)ïntegratie-instrumenten kunnen worden ingezet is daarmee belangrijk uitgebreid, met name in de richting van bijstandsgerechtigden en personen zonder uitkering.

### 3. Duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse instellingen en organisaties op het terrein van reïntegratie

In het kader van Rea zijn de verantwoordelijkheden geregeld van diverse actoren bij reïntegratie. De *werkgever* blijft primair verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn werknemers (met dienstverband) in het eerste ziektejaar. Het vernieuwende van de Wet Rea is er in gelegen dat naar de bedoeling van de wet de *arbodienst* de eerst aangewezen is om de werknemer aan te merken als arbeidsgehandicapt en dat de uitvoeringsinstelling (uvi), de formele beslisser, in eerste instantie afgaat op dit oordeel.

De verantwoordelijkheid voor de reïntegratie-ondersteuning van werknemers die niet kunnen hervatten bij de eigen werkgever ligt primair bij de *uitvoeringsinstelling*.

Met de Wet Rea is ook het aantal actoren dat betrokken is bij reïntegratie uitgebreid. Verantwoordelijk voor de begeleiding van werkloze werkzoekenden met een bijstandsuitkering is de *gemeente*.

*Arbeidsvoorziening* is verantwoordelijk voor de (re)ïntegratie van werkzoekenden zonder uitkering en de uitkeringsgerechtigden krachtens de Algemene nabestaande wet (Anw).

### 4. Overdracht van de arbeidstoeleidings- en bemiddelingsactiviteiten van Gak-AI naar Arbeidsvoorziening

Vanaf 1996 was naast Gak-AI ook Arbeidsvoorziening voor een klein deel actief als bemiddelingsinstantie voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Met de ingang van de Wet Rea gaat de bemiddelingstaak volledig naar Arbeidsvoorziening. De grotendeels verplichte winkelnering bij Arbeidsvoorziening voor deze bemiddeling wordt na een jaar opgeheven.

### 5. Instelling reïntegratiefonds

Vanwege de bredere werking van enkele nieuwe reïntegratie-instrumenten is een reorganisatie van de diverse geldstromen geregeld. Voor alle uvi's wordt één duidelijk financieringsfonds gecreëerd: het Reïntegratiefonds. De financiering van de reïntegratie van cliënten van de gemeente blijft hiervan gescheiden en sluit aan bij die van de Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden). Daarnaast heeft Arbeidsvoorziening voor zijn doelgroep arbeidsgehandicapten taakstellingen vanuit de overheid.

Om de bestuurlijke en financiële complexiteit verder het hoofd te bieden wordt de totstandkoming van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) noodzakelijk geacht.

Tenslotte omvat de Wet Rea terugvorderings- en boetebepalingen, overgangsbepalingen en diverse bepalingen die de relatie regelen met andere wet- en regelgeving.



## 4 Casus 2: Procevaluatie, enkele CWI's de maat genomen

B.F.M. Fermin<sup>97</sup>

*'Werk boven inkomen', 'een klantgerichte, effectieve en efficiënte uitvoering'; de plannen voor de nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid staan vol met ambitieuze doelstellingen. De vraag die daarbij gesteld kan worden, is hoe deze plannen worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Worden de kansen voor een effectievere en meer klantgerichte dienstverlening verzilverd?*

*In dit hoofdstuk wordt aan de hand van drie CWI-cases betoogd dat voor een integrale beleidsevaluatie niet alleen onderzocht moet worden 'of' een beleid effect heeft, maar ook 'waarom' een beleid al dan niet effectief is. Kortom het belang van procesevaluatie: hoe beïnvloedt de wijze van uitvoeren de werking van overheidsbeleid?*

*De Centra voor Werk en Inkomen (CWI) zijn het eerste product van de herstructurering van de sociale zekerheid. De beschreven cases leggen het spanningsveld bloot dat bestaat tussen landelijke uniformering en standaardisering van de uitvoering enerzijds en de regionale betrokkenheid en de mogelijkheid tot afstemming van de dienstverlening op de specifieke kenmerken van (lokale) klanten anderzijds. De belangentegenstelling tussen de actoren en de 'zwabberkoers' van de politiek – van regionale samenwerking naar een landelijke organisaties, van publiek naar privaat en weer terug – hebben hun sporen in de uitvoering nagelaten. Bovendien blijken de veelbelovende doelstellingen in de praktijk moeilijk te operationaliseren naar een bruikbaar en doelgericht prestatie-meetsysteem.*

*Doordat de overheid in tweede instantie (SUWI-II) heeft gekozen voor landelijke organisaties in plaats van voor samenwerking en voor een beperkte privatisering, spelen sinds januari 2002 belangentegenstellingen op organisatieniveau minder een rol. Op het niveau van de SUWI-keten kunnen echter wel degelijk belangentegenstellingen ontstaan die de prestaties van de keten als geheel kunnen frustreren. Bovendien kan hetgeen onder effect of prestatie wordt verstaan, verschillend zijn op macro-, meso- en microniveau. Het is daarom van belang dat in SUWI concrete doelen en daarmee samenhangende, goed meetbare indicatoren worden benoemd die beïnvloedbaar zijn door de daarvoor verantwoordelijke organisatie maar tevens passen in de 'hogere' doelstelling van de SUWI-keten.*

### 4.1 Inleiding

#### *Aanleiding*

De uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid gebeurt in toenemende mate door zelfstandige bestuursorganen en marktpartijen. De overheid voert op afstand de regie, maar wordt door de burgers en de Tweede Kamer wel aangesproken op de resultaten van de uitvoering van haar beleid. Het is daarom voor de overheid noodzakelijk om inzicht te krijgen en te houden op de effecten (van de uitvoering) van het eigen arbeidsmarkt en sociale-zekerheidsbeleid. De overheid ontwikkelt hiertoe verschillende methoden. Zo geldt met ingang van het begrotingsjaar 2002 dat het beleid begroot moet worden volgens een *nieuwe stijl*: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). De begrotingen nieuwe stijl moeten voor ieder beleidsterrein antwoord

---

<sup>97</sup> De auteur is werkzaam als onderzoeker/adviseur bij TNO Arbeid.

geven op de vragen 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we daarvoor doen?' en 'Wat mag het kosten?'. De verantwoordingen van de ministeries moeten vervolgens per beleidsterrein niet alleen informatie geven over hoeveel geld aan welke maatregel is besteed, maar ook met welk doel dat is gebeurd, wat er concreet is gerealiseerd en of het beleid ook het gewenste effect heeft opgeleverd. VBTB moet een belangrijk instrument worden om de recht- en doelmatigheid van overheidsuitgaven beter te controleren<sup>98</sup>.

Het verkrijgen van inzicht in de (on)bedoelde effecten en gevolgen van de beleidsuitvoering is van essentieel belang. Politiek en maatschappelijk gezien wordt het beleid niet meer alleen beoordeeld op de volumebeheersing maar ook op de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering. Daarbij komt dat het toenemende gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) door de uitvoeringsinstellingen een belangrijke stimulans geeft aan de ontwikkeling van accurate prestatie-indicatoren. Tegelijk blijkt dat prestatiemeting van overheidsbeleid vaak moeilijker is dan verwacht en dat ook het gebruik van prestatie-informatie niet steeds zo evident is. Aan het verbeteren van prestaties moeten daarom *analyses* voorafgaan.

#### *Onderzoek TNO Arbeid*

Om de uitvoering van beleid systematisch en gefundeerd te kunnen analyseren en evalueren is TNO Arbeid een meerjarenproject gestart met als doel: het ontwikkelen en testen van een evaluatiemethodiek waarmee voor verschillende actoren de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van de toepassing van (wettelijke) arbeidsmarktmaatregelen kan worden gemeten en zo mogelijk voorspeld. In de eerste jaren van het project is met name onderzoek verricht naar methoden voor het vaststellen van verbetering van plaatsingskansen voor arbeidsgehandicapten door reactiveringsmaatregelen (zie hoofdstuk 5).

Om inzicht te verkrijgen in de prestaties van de sociale zekerheid is het echter van belang zowel de effecten – *wat* is het resultaat? – als de processen – *hoe* wordt het resultaat bereikt? – te evalueren. Kwalitatief inzicht in de wijze hoe de (uitvoerings) data tot stand komt, kan gebruikt worden bij de verklaring van de gevonden effecten van kwantitatieve data-analyses.

Om meer inzicht te krijgen in de *uitvoeringsprocessen* en de wijze hoe politieke beleidsdoelstellingen op uitvoeringsniveau worden vertaald naar uitvoeringsdoelstellingen en -indicatoren is een casestudie verricht bij een aantal Centra voor Werk en Inkomen (CWI)<sup>99</sup>.

De casestudies zijn verricht bij drie experimentele CWI's in het najaar van 2000, ruim een jaar voor de inwerkingtreding van de Wet SUWI en de landelijke organisatie CWI<sup>100</sup>. De bezochte CWI's werkten op het moment van de interviews nog samen en hadden tot die tijd de ruimte gekregen om een eigen lokale of regionale invulling te geven aan het landelijke *SWI - beleid* (Samenwerking Werk en Inkomen). In die tijd was al wel bekend dat de overheid had gekozen voor centralisering en een landelijke uitvoeringsorganisatie in plaats van de aanvankelijke keuze voor samenwerking en decentralisering. Door deze forse koerswijziging was er ineens geen sprake meer van een *samenwerking* maar van een *structuur*: Structuur Uitvoering Werk en Inko-

<sup>98</sup> Tekst Rekenkamer, <http://dmz.rekenkamer.nl>.

<sup>99</sup> Fermin, 2001.

<sup>100</sup> De Wet SUWI is van kracht sinds 1 januari 2002, het ZBO CWI is per die datum belast met een gedeelte van de uitvoering.

men (SUWI). De resultaten van de casestudies zijn gebruikt als basis voor dit hoofdstuk.

### Leeswijzer

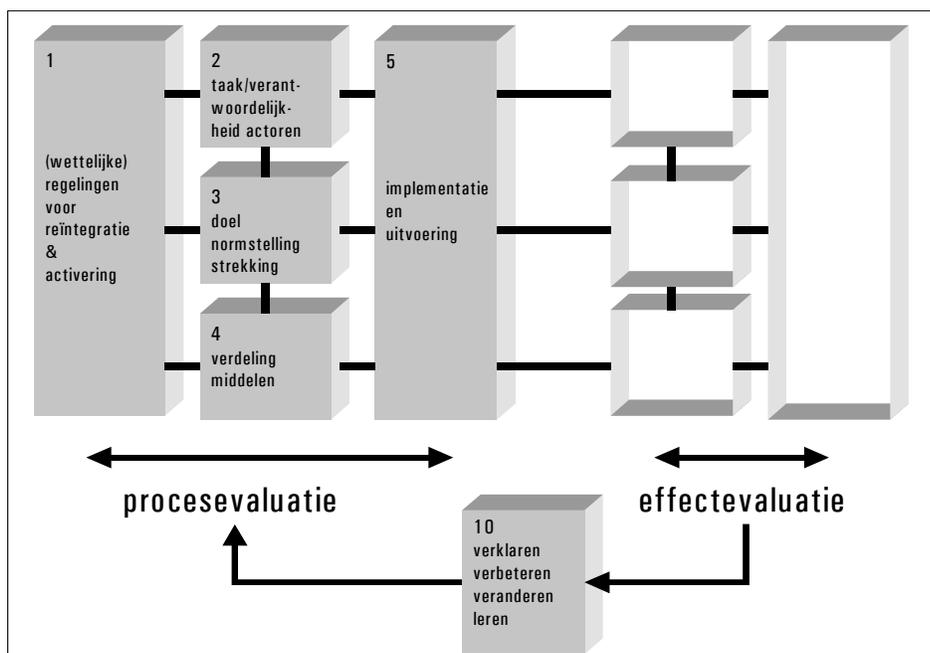
In de volgende paragraaf wordt het model procesevaluatie behandeld, dat als basis heeft gediend voor het onderzoek bij de CWI's. Volgens dit model is de wijze van procesbeheersing op uitvoeringsniveau van invloed op de effecten van overheidsbeleid. Enkele theoretische uitgangspunten voor procesbeheersing worden in paragraaf 3 uiteengezet. In paragraaf 4 komen de resultaten van het onderzoek aan de orde. In deze paragraaf wordt eerst een beschrijving gegeven van de wetshistorie, de parlementaire discussie en doelstellingen van het nieuwe sociale-zekerheidsbeleid. Vervolgens wordt beschreven hoe deze landelijke doelstellingen, richtlijnen en normen op uitvoeringsniveau zijn vertaald en welke problemen daarbij zijn ondervonden. Daarbij wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren, de geformuleerde uitvoeringsdoelstellingen, de beschikbare (productie)middelen en de wijze waarop het beleid in de uitvoering is geïmplementeerd en hoe wordt gestuurd. In de beschouwing (paragraaf 4.5) op het onderzoek wordt onder meer ingegaan op de gevonden problematiek van het vertalen van landelijke doelstellingen in concrete en eenduidige lokale prestatie-indicatoren en het opzetten van een doelgericht prestatie-meetsysteem.

In de laatste paragraaf (6) wordt vanuit de bevindingen van de casestudie een eerste reactie gegeven op het besturingsconcept in het onlangs verschenen bedrijfsplan van de landelijke organisatie CWI.

## 4.2 Model procesevaluatie

De in het najaar van 2000 verrichte procesevaluatie bij de CWI's is gebaseerd op het in hoofdstuk 2 beschreven model voor een evaluatiemethodiek. In het onderzoek is gezocht naar antwoorden die passen bij de aandachtsgebieden van de vijf blokken van het gedeelte *procesevaluatie* (zie onderstaand model).

Schema 4.1 Procesevaluatie



- Ad 1. Uitgangspunt voor een procesevaluatie van beleid is het vaststellen van de landelijke beleidsdoelstellingen en de opdracht voor de uitvoering. In het onderzoek is daarom eerst het landelijk S(U)WI-beleid van de overheid bestudeerd om te kunnen bepalen wat de wets- en beleidshistorische context is van de nieuwe uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid en wat de beoogde doelen zijn.
- Ad 2. Om vervolgens te kunnen beoordelen wat van deze doelstellingen in de praktijk terecht is gekomen, is gekeken naar de verdeling van de uitvoeringsverantwoordelijkheden, welke partijen deelnamen aan de CWI's en wat de wijze van samenwerken was.
- Ad 3. Vervolgens is onderzocht op welke wijze de landelijke uitgangspunten en doelstellingen zijn vertaald naar lokaal uitvoeringsdoelstellingen en - richtlijnen.
- Ad 4. Daarnaast is het van belang om inzicht te krijgen in de middelen die CWI's ter beschikking stonden om het beleid vorm te geven en de wijze hoe de financiële aspecten van de samenwerking waren geregeld.
- Ad 5. Tenslotte is onderzocht hoe de vertaling van het landelijke beleid feitelijk is geïmplementeerd in werkprocessen, hoe de processen werden uitgevoerd en op welke wijze de CWI-uitvoering werd gestuurd op effectiviteit, efficiency en kwaliteit. De vraag hierbij was wat de consequenties waren van de operationele vrijheid die de uitvoerende organisaties hadden op de richting die de overheid c.q. de politiek had bepaald.

Voor het empirische gedeelte van het onderzoek is, gezien het oriënterende en initiële karakter van het onderzoek gekozen voor een beperkte selectie van CWI's. Omdat de onderzoeksvraag betrekking had op de totale organisatie van een CWI zijn uitgebreide interviews afgenomen met de direct verantwoordelijke leidinggevendenden: de CWI-managers. Daarnaast is deskresearch verricht, is op de werkvloer gesproken met enkele consultants en is waar mogelijk in de rapportage gebruik gemaakt van door de CWI-managers beschikbaar gestelde interne documentatie. Om een nadere invulling te geven aan de in de vijf blokken beschreven aandachtsgebieden is gebruikt gemaakt van specifieke beoordelingsaspecten voor procesevaluatie zoals die in het begin van het meerjarenproject van TNO zijn geformuleerd (zie schema 4.2 )<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Zie ook hoofdstuk 2.

Schema 4.2 Hoofdcriteria, beoordelingsaspecten van de uitvoering en bijbehorende thema's

Beoordelingsaspecten van de uitvoering	Procesevaluatie
<b>Uitvoeringsaspecten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• verhoudingen/samenwerking/controle informatie-uitwisseling</li> <li>• uitvoeringprestaties</li> <li>• knelpunten</li>   <li>• proceskosten</li> <li>• kwaliteit van de uitvoering</li> </ul>	<p>De wijze waarop de uitvoering gestalte heeft gekregen (Voortbrengingsproces). De wijze van uitvoering, kwaliteitsborging, samenwerking en informatieoverdracht en knelpunten in de uitvoering zijn van invloed op de effectiviteit.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren en de gevolgen daarvan voor de invulling van het instrument door de actoren en de taakverdeling bij de uitvoering</li> <li>• aspecten van informatie en voorlichting die van belang zijn voor de invulling van het instrument</li> <li>• aspecten van zorgvuldigheid en ambtelijke vrijheid</li> <li>• inkoop bemiddelingstrajecten uvi's en gemeenten bij Arbvo en derden</li> <li>• bijvoorbeeld een te hoge administratieve last of tegengestelde richtlijnen</li> <li>• transactiekosten</li> <li>• kwaliteit van de uitvoerders</li> <li>• protocollen</li> <li>• kwaliteitsborging</li> <li>• tijdigheid, volledigheid</li> <li>• rechtmatigheid, juistheid, betrouwbaarheid</li> <li>• bejegening (klantvriendelijk, invoelingsvermogen, vertrouwenwekkend)</li> <li>• veiligheid (WPR)</li> </ul>

Terugkomend op het model voor een evaluatiemethodiek, moet voor de duidelijkheid gesteld worden dat voor een integrale evaluatie van (de uitvoering van) overheidsbeleid, naast een procesevaluatie, het tevens noodzakelijk is om een kwantitatieve effectevaluatie uit te voeren. De uitkomsten van beide evaluaties vormen tezamen de onderbouwing van de verklaring in welke mate het beleid en de uitvoering hebben geleid tot de beoogde doelen en of bijstelling van het beleid óf aanpassing van de uitvoering noodzakelijk is. In de praktijk kunnen deze verbetercirkels (analoog aan de cirkels van Deming: plan – do – check – act) op verschillende niveaus en op elk moment worden ingezet. Zo heeft de overheid in de voorbereiding van de SUWI-wet reeds een verbeterslag gemaakt. Het oorspronkelijke op samenwerking gebaseerde beleid voor Samenwerking en Inkomen (SWI) is, na onder andere kritiek uit het veld, omgebogen tot een uniforme wettelijke structuur en een centraal gestuurde uitvoering (SUWI-II). Deze verschuiving van de politieke beleidsdoelstellingen heeft niet alleen consequenties voor de (proces)evaluatie – de doelen waartegen de resultaten moeten worden afgewogen zijn immers verschoven – maar schetst tevens de complexiteit van de context waarbinnen de uitvoeringsorganisaties het S(U)WI-beleid vorm hebben gegeven. In paragraaf 4.4 wordt hier nader op ingegaan.

De politieke beleidswijzingen en het gegeven dat het onderzoek waarop dit hoofdstuk is gebaseerd in 2000 is uitgevoerd, hebben tot gevolg dat bij het lezen van dit hoofdstuk mogelijk verwarring ontstaat over de gebruikte begrippen. Hoewel door de tijd heen veelal dezelfde begrippen en afkortingen zijn gehanteerd, is de betekenis van de begrippen verschillende malen aangepast aan de beleidsontwikkelingen. De in het onderzoek beschreven CWI's zijn alle producten uit de tijd dat *samenwerking* (SWI) het leidende beginsel was. Op het moment dat het onderzoek werd verricht, was het samenwerkingsbeginsel echter reeds verlaten en had de politiek gekozen voor een top down opgelegd *structuur* (SUWI I + II). De bezochte CWI's zijn vanuit deze context op te vatten als *proef-CWI's* en voorlopers van de huidige CWI's die zijn ingesteld op basis van de SUWI-wet die sinds 1 januari 2002 van kracht is.

### 4.3 Theoretische uitgangspunten voor procesbeheersing

#### *Algemeen*

Centraal in de casestudies stond de vraag hoe de politieke doelstellingen op operationeel niveau vorm hebben gekregen in een uitvoeringsconcept, de daarbij aansluitende werkprocessen en de wijze waarop de processen werden beheerst. Dit perspectief sloot goed aan bij de plannen voor de SUWI-uitvoeringstructuur waarin, opgezet volgens de principes van prestatiegericht overheidsmanagement, het beheersen en controleren van de bedrijfsprocessen een essentiële rol spelen. Cruciaal in procesbeheersing is de keuze voor de juiste maatstaven die relevant zijn voor het proces en de te realiseren doelstelling. In deze paragraaf gaan wij daarom kort in op enkele theoretische uitgangspunten voor procesbeheersing.

Prestatiemeting en -rapportering vormen een belangrijk onderdeel van de procesbeheersing binnen organisaties, maar dienen ook voor toezicht en sturing op macroniveau (overheid). Zoals elk onderdeel van een *beheerscontroleproces* moeten prestatiemeting en rapporteringssystemen bestuurders en managers maximaal motiveren om missie, strategieën en doelstellingen te realiseren.

Een cruciaal onderdeel in het prestatiegericht overheidsmanagement is de definitie van prestatie-indicatoren en prestatienormen. De praktijkwaarde van de prestatiemeting hangt voor een belangrijk deel samen met de validiteit en betrouwbaarheid van het gehanteerde meetsysteem<sup>102</sup>. Een prestatiemeetsysteem waarin alle prestatie-indicatoren erop gericht zijn om managers aan te zetten tot het nemen van acties in dezelfde, gewenste strategische richting noemen we een geïntegreerd prestatiemeetsysteem.

De noodzaak voor geïntegreerde prestatiemeting is ontstaan als reactie op de traditionele prestatiemeetsystemen die enkel rekening houden met financiële indicatoren. Vandaag de dag wordt echter steeds meer de nadruk gelegd op het waarderen van niet-materiële activa en kerncompetenties zoals tevreden klanten, het verlenen van een kwalitatief hoogstaande dienstverlening, gemotiveerde en bekwame werknemers, enzovoort. De vraag is hoe dergelijke niet-financiële indicatoren in een analyse kunnen worden opgenomen. Geïntegreerde prestatiemeetsystemen zijn al met succes ontwikkeld voor het bedrijfsleven en worden steeds vaker ook in overheidsorganisaties geïmplementeerd. De Balanced Scorecard is een voorbeeld van de modellen die in Nederland worden toegepast in het kader van beheerscontrole en verbetermanagement. Een geïntegreerd prestatiemeetsysteem kan worden gebruikt als besturingsmodel en vormt een (totaal)concept voor het besturen van een organisatie.

#### *Prestatie-indicatoren en procesbeheersing*

Jackson (1988) heeft beargumenteerd dat metingen met prestatie-indicatoren een uitstekend middel zijn om dienstverlening te verbeteren. Hoewel de concepten van pres-

<sup>102</sup> Een gemeten waarde moet betrouwbaar zijn: wanneer iemand anders de meting uitvoert moet hetzelfde resultaat worden verkregen. De meting moet ook valide zijn: men meet wat men zegt en denkt te meten. Deze vereisten zijn nog onvoldoende voor een goede managementpraktijk. Ook de functionaliteit en de legitimiteit zijn onontbeerlijke voorwaarden voor een goed meetsysteem. De meting moet de doelstelling van de organisatie ondersteunen (functionaliteit). Bovendien moet deze meetactiviteit en het resultaat ervan, worden gedragen door degenen die verantwoordelijk is voor het resultaatgebied (legitimiteit).

tatiemeting en prestatie-indicatoren zijn ontwikkeld in het bedrijfsleven is Jackson van mening dat dit soort metingen ook mogelijk zijn in de publieke sector. Hij identificeert een aantal rollen die prestatie-indicatoren kunnen spelen:

- Prestatie-indicatoren vergroten de verantwoordelijkheid;
- ze bieden een basis voor beleidsplanning en controle;
- ze bieden belangrijke informatie om de organisatieactiviteiten te monitoren;
- ze bieden informatie voor ex-post strategisch management;
- ze bieden een basis voor een management-evaluatiesysteem.

Om de waarde van activiteiten, die moeten leiden tot de realisatie van een doelstelling, goed te reflecteren moeten prestatie-indicatoren voldoen aan negen karakteristieken.

Negen karakteristieke van prestatieindicatoren (Jackson 1988) Zij moeten:

- a. consistent in tijd en tussen tijdseenheden zijn;
- b. onderling vergelijkbaar zijn;
- c. duidelijk en goed gedefinieerd zijn;
- d. alleen de prestaties meten van de verantwoordelijk manager/bestuurder;
- e. (zo veel mogelijk) alleen afhankelijk zijn van de omgeving waarin beslissingen worden genomen;
- f. veelomvattend zijn en de belangrijkste gebieden van betekenis weergeven;
- g. beperkt blijven tot de overeengekomen prestatiegebieden;
- h. relevant zijn voor de specifieke behoeften en condities van de organisatie;
- i. realistisch zijn in het beoogde resultaat (normering) van de doelstellingen.

Het meten van een prestatie-indicator kan worden gedaan op vier verschillende aspecten van een prestatie, te weten: kwaliteit (eigenschappen), kwantiteit (volledigheid), tijd en transactiekosten. Hierbij kunnen diverse typen meetschalen worden gebruikt, bijvoorbeeld de nominale en de ordinale meetschaal en de interval-, de ratio- en telschaal<sup>103</sup>.

Wanneer de prestatie-indicatoren voldoen aan de bovengenoemde negen karakteristieken, zeggen zij overigens op zichzelf nog steeds weinig. Pas wanneer indicatoren in een betekenisvolle *context* worden geplaatst, kunnen we spreken van *kengetallen*. Door een dergelijke onderlinge relatering kunnen de indicatoren worden beschouwd als veredelde informatiedragers. De indicatoren kunnen op verschillende manieren onderling gerelateerd worden, namelijk door ze in historisch perspectief te plaatsen, te relateren aan andere productiefasen of in organisatorisch verband te vergelijken. Kengetallen bestaan echter niet alleen uit aan elkaar gerelateerde indicatoren die inzicht bieden in het feitelijk verloop van een bedrijfsproces. Door ze ook te relateren aan *normen*, geven ze inzicht in het gewenste verloop van een bedrijfsproces. Deze normen kunnen op verschillende manieren een relatie hebben met de indicatoren, namelijk als onder- of bovengrens, als richtlijn en als streefgetal. De mate waarin wordt voldaan aan de gestelde normen dient een toetsingmaatstaf te zijn waarmee het

<sup>103</sup> Op de nominale meetschaal is sprake van een gelijkheidsrelatie: een zending van een leverancier is op tijd of niet op tijd. Wanneer een onderwerp wordt gemeten op een ordinale schaal is er bovendien een rangorde aangebracht: de levering is weinig te laat of veel te laat. Op een interval-schaal is sprake van een vaste eenheid. Bij de ratioschaal is er ook nog een vast nulpunt.

feitelijk verloop van een proces wordt beoordeeld. Op deze wijze worden prestatie-indicatoren gebruikt voor het beheersen van (bedrijfs)processen. Onder procesbeheersing wordt verstaan: het meten en vergelijken van de meetgegevens met de norm en het regelen of sturen van het proces bij een geconstateerde normafwijking (De Heer e.a.,1994)<sup>104</sup>.

Een geïntegreerd prestatie-meetsysteem ontstaat door, naast het benoemen van prestatie-indicatoren per doelstelling, de verschillende doelstellingen en indicatoren ook nog eens te relateren. Door het aanbrengen van causale en volgtijdelijke relaties tussen doelstellingen en bijbehorende, genormeerde prestatie-indicatoren kan een richtinggevend instrument als een Balanced Scorecard worden geconstrueerd. Ondermeer in hoofdstuk 3 over de evaluatie van de Wet Rea is geconstateerd dat de voorgaande bespreking van prestatie-indicatoren voorsnog meer theorie is dan praktijk in de uitvoering van de sociale zekerheid en reïntegratie.

#### *Criteria en normen van de overheid*

Ook de overheid als wetgever heeft in vele wetten en Algemene Maatregelen van Bestuur criteria geformuleerd waaraan de uitvoering van de sociale zekerheid moet voldoen. Voor veel prestaties zijn tijdigheidnormen voorgeschreven, bijvoorbeeld de termijn waarin een beslissing moet zijn genomen voor een aangevraagde uitkering of subsidie. Deze tijdigheid is een kenmerk dat zich in principe goed laat vaststellen. De wetgever heeft ook normen voorgeschreven voor cliëntparticipatie en voor het gegevensbeheer vanuit privacyoptiek. Daarnaast worden aan het uitvoeringsproces ook inhoudelijke kwaliteitsnormen opgelegd bijvoorbeeld door het vaststellen van standaarden en protocollen. Een standaard schrijft bijvoorbeeld voor welke begrippen gehanteerd worden en wat hun betekenis is. Hij kan ook voorschrijven in welke situaties en op welke gronden bijvoorbeeld het UWV kan beslissen om een cliënt een bepaalde uitkering toe te kennen. Afwijking van de norm kán vaak wel, maar dient gemotiveerd te worden. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op de specifieke doelstellingen en richtlijnen die de overheid heeft geformuleerd voor de SUWI-uitvoering.

## **4.4 Resultaten van het onderzoek**

In onderstaande beschrijving van de resultaten van het CWI-onderzoek volgt de paragraafindeling de vijf aandachtsgebieden uit het model procesevaluatie. Ter illustratie van de bevindingen zijn, weergegeven in omliggende kaders, enkele voorbeelden uit de cases opgenomen.

### **4.4.1 Landelijk S(U)WI-beleid van de overheid**

#### *Beleidshistorische context S(U)WI*

Om de werking en problemen van de CWT's, zoals beschreven in het onderzoek, goed te kunnen begrijpen en te beoordelen is het noodzakelijk om de samenwerking in een historische context te plaatsen.

---

<sup>104</sup> Regelen betekent een terugkoppeling (feed back), sturen een voorwaartskoppeling (feed forward). Terugkoppelen betekent dat met een waarneming iets wordt gedaan in een voorafgaande processtap, voorwaartskoppelen betekent dat een waarneming wordt gebruikt in een volgende processtap.

De start van het SUWI-debat kan gesitueerd worden in jaren tachtig van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Als gevolg van de economische laagconjunctuur wordt in de jaren '70 en '80 in toenemende mate een beroep gedaan op de sociale zekerheid. Ondanks een stelselherziening in 1987 blijven het uitkeringsvolume en de uitgaven stijgen. De politieke ongerustheid die daardoor ontstaat resulteert in een parlementaire enquête onder leiding van Buurmeijer in 1993. In het unaniem door de Kamer onderschreven rapport zijn vier uitgangspunten geformuleerd voor een 'modern en duurzaam' stelsel van sociale zekerheid, die in grote lijnen nog steeds van kracht zijn:

1. activering (preventie en reïntegratie);
2. regionale uitvoering;
3. geen invloed van werkgevers en werknemers op de individuele gevalsbehandeling;
4. onafhankelijk toezicht.

In de daarop volgende discussie ontstaat consensus over de noodzaak om een aantal belangrijke nadelen van de bestaande uitvoeringsstructuur op te lossen<sup>105</sup>. Deze nadelen zijn vooral:

- een gebrekkige samenwerking tussen de instituties voor arbeidsvoorziening en uitkeringsverzorging;
- te weinig nadruk op het belang van reïntegratie van de cliënt;
- onheldere verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de reïntegratie en daarmee versnipperde reïntegratiebudgetten;
- en onvoldoende (financiële) prikkels voor de uitvoering om prioriteit te geven aan reïntegratieactiviteiten.

Als antwoord op deze bevindingen worden in 1995 en 1997 belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV) waardoor de structuur van de uitvoering van de sociale zekerheid ingrijpend wijzigt en het marktbeginnsel ook in de sociale zekerheid zijn intrede doet. De vraag om onafhankelijk toezicht wordt beantwoord met de instelling van het College toezicht sociale verzekeringen (Ctsv). Het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) wordt opgericht om de taken van de bedrijfsverenigingen (bestuurd door de sociale partners) over te nemen. Vijf uitvoeringsinstellingen (uvi's) voeren voortaan in opdracht van het Lisv de werknemersverzekeringen uit. De rol van de sociale partners wordt beperkt tot vertegenwoordiging in het bestuur van het Lisv en advisering via de sectorraden.

De uitvoeringsinstellingen op het terrein van werk en inkomen, de arbeidsbureaus, de uvi's en de gemeentelijke sociale diensten worden verplicht om op lokaal of regionaal niveau samenwerkingsrelaties aan te gaan gericht op activering van de klant. Het streven is een klantgerichte, efficiënte en effectieve dienstverlening te bieden, bij voorkeur in de vorm van samenwerking op één locatie (1-loket). Om de samenwerking te bespoedigen worden de drie kolommen<sup>106</sup> in het veld van de sociale zekerheid verzocht om een gezamenlijke veranderingsopdracht uit te werken. De op grond hiervan ingestelde regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) komt in het voorjaar van 1997 met het eindadvies waarin wordt voorgesteld om in het hele land te komen tot Centra voor Werk en Inkomen op basis van samenwerkingsovereenkomsten tussen arbeidsbureaus, gemeenten en uvi's. Op dat moment wordt

---

<sup>105</sup> SZW, 1999.

<sup>106</sup> Het Tica (voorloper Lisv), de VNG en het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA).

nog uitgegaan van de mogelijkheid voor vergaande samenwerking. Zo ziet de regiegroep SWI een minimale variant, waarbij alleen de intake gezamenlijk wordt uitgevoerd en een maximale variant waarin zowel de uitkeringsbeoordeling van gemeenten en uvi's als de reïntegratieactiviteiten van Arbeidsvoorziening en de sociale activeringsactiviteiten van de gemeenten zijn opgenomen. In december 1997 krijgt SWI een verplichtend karakter middels het uitvaardigen van een AMvB waarin wordt gesteld dat voor eind 1998 alle regio's een samenwerkingsovereenkomst moeten afsluiten. De in het onderzoek beschreven CWI's werken alle met samenwerkingsovereenkomsten die zijn opgesteld op basis deze AMvB.

In 1998 wordt het beleid drastisch omgegooid. In het Regeerakkoord wordt gekozen voor een landelijke CWI-organisatie die in plaats van de samenwerkingsverbanden moet komen. Tevens wordt de voorgenomen marktwerking en privatisering vastgelegd in een modus waarin de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen wordt verdeeld over publieke en private instanties. Dit concept is vervolgens uitgewerkt in de nota *Kabinetsstandpunt SUWI* van maart 1999 (SUWI-I):

- In publieke CWI's moet de uitvoering plaatsvinden van de basisdienstverlening van Arbeidsvoorziening. Daarnaast worden de CWI's verantwoordelijk voor de uitkeringsaanvraag en beoordeling. De CWI's worden onderdeel van een Landelijke Instituut Werk en Inkomen (LIWI) en de uitvoeringsorganisaties wordt opgedragen te komen tot een landelijk dekkend netwerk van circa 200 CWI's.
- De uitvoering en handhaving van de werknemersverzekering wordt een private verantwoordelijkheid evenals de reïntegratie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Hoewel de samenwerking tussen de organisaties niet overal even spontaan van de grond komt, blijken er op de in de AMvB genoemde datum van eind 1998 toch 160 samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten, uvi's en rba's gedeponereerd te zijn bij de ambtelijke opvolger van de regiegroep SWI, het Procesmanagement SWI. In totaal verwacht het Procesmanagement 206 CWI's<sup>107</sup>. Met het oog op de CWI-vorming en de privatisering van de reïntegratieactiviteiten start Arbeidsvoorziening de voorbereidingen om te komen tot een (interne) verzelfstandiging van de verschillende bedrijfsonderdelen. Ook de uvi's participeren op de voorgestelde marktwerking en privatisering door het oprichten van holdingstructuren en het aangaan van samenwerkingsverbanden met particuliere verzekeraars.

Na kritiek vanuit het veld en adviezen van o.a. de SER komt het kabinet tot de conclusie dat de uitvoering van de werknemersverzekeringen zich niet verdraagt met echte (private) concurrentie. Januari 2000 komt het kabinet met een ingrijpende tweede beleidswijziging. In het *Nader Kabinetsstandpunt SUWI* (SUWI-II) wordt de privatisering en marktwerking van de uitvoering van de werknemersverzekering teruggedraaid. Het Kabinet kiest voor een *ondubbelzinnige* en heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector: naast het publieke CWI komt er één publieke, landelijke Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV), waarin het Lisv en de vijf uvi's opgaan. De privatisering van de reïntegratiemarkt blijft wel overeind.

<sup>107</sup> Lisv-informatie SPECIAL: Plan van werkzaamheden Lisv 2000, jaargang 1999 nummer 10, p. 68.

### *Consequenties voor de uitvoeringsorganisaties*

De hierboven beschreven ontwikkelingen hadden ingrijpende gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties en hun medewerkers. De aanvankelijke lokale beleidsvrijheid gericht op samenwerking (Buurmeijers 'laat duizend bloemen bloeien') is in de loop van de tijd steeds verder ingeperkt. Uiteindelijk heeft de overheid gekozen voor een top-downbenadering door de inrichting van nieuwe landelijke organisaties en standaardisering van de werkprocessen<sup>108</sup>. Ook de spreiding van de CWI's is een taak van de overheid geworden met als gevolg dat van de ruim 200 CWI's die destijds operationeel of in voorbereiding waren, er 130 mochten blijven bestaan<sup>109</sup>. Als gevolg van het tot tweemaal toe gewijzigde kabinetsbeleid waren er in de tijd van het onderzoek grote verschillen in de mate van samenwerking tussen de CWI's. Met name voor de CWI's die vanaf 1997 voortvarend van start waren gegaan en waar de één-loketgedachte zeer serieus was genomen door te kiezen voor de maximale variant (incl. uitkeringsbeoordeling en reïntegratie), betekende de landelijke besluitvorming een stap terug. De door de uvi's, met het oog op de beoogde privatisering en marktwerking, opgerichte holdingstructuren mochten op grond van het Nadere Kabinetsstandpunt weer worden ontbonden.

Ter voorbereiding op de privatisering van de reïntegratiemarkt werden in dezelfde periode delen van het Arbeidsvoorzieningsbudget overgeheveld naar gemeenten en uvi's ten behoeve van, weliswaar tijdelijke, verplichte inkoop van trajecten. Het gevolg hiervan was dat de partijen enerzijds de opdracht kregen samen te werken in de CWI's en dat zij anderzijds tegenover elkaar kwamen te staan als opdrachtgever en -nemer van reïntegratietrajecten. Wanneer daarbij de bezuinigingen en de continue reorganisaties in ogenschouw worden genomen, is het niet verwonderlijk dat de lokale uitvoering van het SUWI-beleid in de loop van de tijd onder druk is blijven staan.

### *Procesbeheersing in de nieuwe ketenstructuur (SUWI-II)*

De overheid heeft in haar SUWI-beleidsplannen de kaders aangegeven voor het besturingsconcept en de daarbij te gebruiken prestatie-indicatoren. Voordat deze kort worden behandeld, dient opgemerkt te worden dat deze beleidsplannen nog in ontwikkeling waren op het moment dat de *proef-CWI's* werden bezocht. In de casestudies kon derhalve alleen onderzocht worden in welke mate de CWI's anticipeerden op de beleidsontwikkelingen.

In de beleidsnota's voor de nieuwe structuur voor de sociale zekerheid zijn de bedrijfsprocessen opgezet volgens een *ketenconcept*<sup>110</sup>. De wijze van uitvoering is bepalend voor de vraag of de diensten effectief, klantgericht en doelmatig worden geleverd. De bedrijfsprocessen of onderdelen daarvan worden in de praktijk uitgevoerd door verschillende organisaties. Zo zullen de CWI's een deel uitvoeren van het bedrijfsproces *aanvraag werkloosheidsuitkering*. De aanvraag door een CWI levert de gegevens om een beslissing te kunnen nemen over de aanvraag van de uitkering. Het UWV voert het daarop volgende deel van het proces uit, namelijk het beoordelen van en beslissen over de aanvraag. Door bij het opstellen van de werkprocessen uit te gaan van ketendienstverlening tracht men te komen tot een *sluitende aanpak* waarbij

---

<sup>108</sup> SUWI veranderorganisatie, SUWI 2000a.

<sup>109</sup> SUWI veranderorganisatie, SUWI 2000b. Het aantal werklozen nam enorm in die periode ook drastisch af.

<sup>110</sup> In een keten voeren verschillende gespecialiseerde actoren taken volgtijdelijk en in afstemming met elkaar uit.

niemand tussen wal en schip valt. Voor een beheersbare uitvoering is het noodzakelijk dat de ketens aan verschillende voorwaarden voldoen, waaronder<sup>111</sup>:

- Grensoverschrijdend: de ketens moeten zodanig ontworpen zijn dat zij in hun geheel, dus over de grenzen van de uitvoerende organisaties heen, kunnen worden bestuurd.
- Samenwerkend: de informatiesystemen die bij de betrokken organisaties in gebruik zijn, kunnen onderling goed samenwerken.
- Standaardisatie: de gegevens die alle betrokken organisaties gezamenlijk nodig hebben, kunnen onderling zonder problemen worden uitgewisseld.
- Kwaliteitsborging: de kwaliteit van de gegevens die van de ene organisatie naar de andere worden overgedragen, kan worden gegarandeerd.

Met uitzondering van de (destijds) ruim vijfhonderd gemeenten, die de zeggenschap over de uitvoering door de GSD behouden, worden voor de overige publieke uitvoerders referentiewerkprocessen ontwikkeld, zodat de uitvoering min of meer wordt gestandaardiseerd<sup>112</sup>. Door de werkprocessen van bovenaf op te leggen wordt het makkelijker voor de overheid om controle en toezicht op de uitvoering uit te oefenen en verwacht men dat samenwerking en gegevensuitwisseling wordt bevorderd.

Het referentiewerkproces CWI is een gestructureerde uitwerking van de basisdienstverlening die in de CWI gaat plaatsvinden en omvat het dienstverleningsconcept en de inrichting van de geïntegreerde werkprocessen. Bij de opstelling van het referentiewerkproces is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- werk voor inkomen;
- de klant staat centraal;
- transparante arbeidsmarkt;
- breed toegankelijke informatie en advies;
- dienstverlening op maat;
- evenwicht tussen zelfwerkzaamheid van de klant en dienstverlening op maat;
- kwaliteit vanaf de start van de dienstverlening.

En zo komen we in de laatste opsomming uiteindelijk in de buurt van doelstellingen die kunnen leiden tot prestatie-indicatoren. In het referentiewerkproces zijn algemeen geldende kwaliteitskenmerken omschreven voor de gehele dienstverlening. Deze kwaliteitskenmerken vormen de basis voor het ontwikkelen van een concreet meetkader, de prestatie-indicatoren. Deze kunnen worden ingezet om de kwaliteit van de dienstverlening verder aan te scherpen en te bewaken. In schema 2 worden deze kwaliteitskenmerken voor het CWI samengevat tezamen met enkele concrete meetpunten. Hoewel de ordening en de gebruikte terminologie niet geheel overeenkomen, vertoont onderstaand schema overeenkomsten met de in schema 4.2 (zie paragraaf 4.2) genoemde beoordelingsaspecten van de uitvoering.

---

<sup>111</sup> SUWI veranderorganisatie, 2000c.

<sup>112</sup> SUWI veranderorganisatie, 2000a.

Schema 4.3 prestatie-indicatoren voor het CWI

Kwaliteitskenmerk	Concrete meetpunten (prestatie-indicatoren)
Betrouwbaarheid: Is een basis voor iedere vorm van dienstverlening.	Gemaakte afspraken bevestigen Klanten informeren over (wijzigingen in) eigen dienstverlening Nakomen van afspraken Wijze van reageren op klachten
Uniformiteit: Klanten mogen er op vertrouwen dat er een aanzienlijke mate van uniformiteit wordt geboden door de landelijke CWI- uitvoeringsorganisaties.	Eenduidige omschrijving van de diensten Uniform dienstenpakket Eenduidige voorlichting aan de klanten Regelmatige audit op zowel de te leveren diensten als het dienstverleningsproces.
Responsiviteit en tegemoetkomendheid: Onder meer de bereidwilligheid van de dienstverleners om de diensten te willen verlenen.	Beroepshouding (houding en gedrag) De mate waarin wachttijden voorkomen De mate waarin klanten op actieve wijze worden tegemoet getreden De mate waarin de organisatie investeert in de/het gewenste houding en gedrag
Competentie: Deskundigheid van de dienstverleners bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van de geleverde diensten. Competentie blijkt uit de kennis en de kunde van de medewerkers, maar bijvoorbeeld ook uit de onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen van de organisatie.	In hoeverre helpen de meest ervaren en meest deskundige medewerkers de klanten? Is het honorerings- en promotiebeleid erop ingericht dat de meest competente medewerkers vooraan in het dienstverleningsproces worden ingezet? Op welke ontwikkelingsprogramma's wordt geïnvesteerd?
Behalve voor bovengenoemde kwaliteitskenmerken zijn ook concrete kwaliteitskenmerken vermeldt voor: toegankelijkheid, communicatie, geloofwaardigheid, veiligheid en begrip voor de klant.	

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe op uitvoeringsniveau het overheidsbeleid is vertaald in de wijze van samenwerking en de sturing daarvan. Dit gebeurt aan de hand van de casestudies die zijn uitgevoerd bij drie CWI's.

#### 4.4.2 Verantwoordelijkheidsverdeling actoren

De drie bezochte CWI's vertoonden in grote lijnen duidelijke overeenkomsten in wijze van opzet, aansturing en samenstelling. Alledrie de CWI's betroffen samenwerkingsverbanden die zijn gestart in de 2e helft van 1998<sup>113</sup> en waarin Arbeidsvoorziening één of meerdere gemeenten en alle uvi's (met uitzondering van het USZO) waren vertegenwoordigd. Afhankelijk van het werkgebied dat het CWI besloeg, namen één of meerdere gemeenten deel aan het samenwerkingsverband. Niet alle partijen waren fysiek aanwezig in het CWI. De kleinere uvi's en gemeenten lieten zich veelal vertegenwoordigen door een grotere partij of werkten op afspraak.

Bij de drie CWI's berustte de eindverantwoordelijkheid bij een stuurgroep bestaande uit het lokale of regionale management van de deelnemende partijen. De dagelijkse coördinatie en functionele leiding lag bij de CWI-manager, die verantwoording aflegde aan de stuurgroep. Omdat de bezochte CWI's ten tijde van het onderzoek geen juridische rechtspersonen waren, bleven de medewerkers in dienst van de *moederorganisaties*. De CWI-manager ontbeerde daardoor hiërarchische verantwoordelijk- en bevoegdheden. Bovendien voerden partijen onder eigen verantwoordelijkheid taken

<sup>113</sup> Nog voor de datum van 31.12.1998 waarop volgens de AMvB alles samenwerkingsovereenkomsten afgesloten moesten zijn.

uit op locatie van het CWI die niet opgenomen waren in de samenwerkingsovereenkomst.

De doelgroepen van de CWI's bestonden uit alle werkzoekenden in het werkgebied die zich wilden inschrijven voor werk (herintreders en positieverbeteraars) of voor werk en inkomen (klanten uvi's en gemeenten). Een substantieel deel van de klanten (23 - 53%) die zich in de periode voorafgaand aan de interviews meldden bij het CWI, kwamen niet voor een uitkering maar alleen voor bemiddeling naar werk. Het GAK als grootste uvi nam verreweg de meeste uitkeringsaanvragen in behandeling (tussen 65 - 77%)<sup>114</sup>. Eén CWI rekende in haar werkplan naast werkzoekenden ook de werkgevers in het werkgebied tot de doelgroep en bood hen de diensten *informatie & advies* en *vacaturebemiddeling* aan.

#### 4.4.3 Doelstellingen uitvoering

De missie en doelstellingen van de drie CWI's sloten reeds goed aan bij de landelijke uitgangspunten van SUWI-II. In alle gevallen was de missie *werk boven inkomen* en was de doelstelling het opzetten van een klantgerichte, activerende, effectieve en efficiënte dienstverlening. Opvallend in de opzet van één van de CWI's was de sterke nadruk die werd gelegd op de zelfwerkzaamheid van klanten (zie kader).

##### Voorbeeld doelstellingen CWI:

1. Verbeteren van dienstverlening aan werkzoekenden door het aanbieden van een breed scala aan diensten op het gebied van werk en inkomen op en vanuit één locatie/één loket.
2. Verbeteren van dienstverlening aan werkgevers door de aan te bieden diensten op het gebied van arbeidsmarkt informatie en personeelsvoorziening op elkaar af te stemmen en te coördineren.
3. Invulling geven aan het uitgangspunt dat werk boven inkomen gaat; dat wil zeggen dat zoveel mogelijk aangestuurd wordt op het verwijzen van klanten naar een baan in plaats van een uitkering.
4. Het verhogen van de efficiency en effectiviteit van de gezamenlijke activiteiten.
5. Het zoveel mogelijk beperken van het beroep doen op de sociale zekerheid door een actief beleid gericht op instroombeperking en uitstroombetovordering.

Het bedrijfsplan van dit CWI verwoordde een groot enthousiasme en een vergaande samenwerking van de partijen. Het CWI stond een klant- en werkgericht CWI voor ogen waarin werkzoekenden alle faciliteiten geboden zouden worden om zelf werk of een opleiding te vinden ("Doe-het-zelf- CWI"). Indien nodig zouden zij hierbij ondersteund worden door generalistische werkende CWI-consulenten. Om dit doel te bereiken nam het CWI deel aan verschillende innovatieve pilots, waaronder CVCS en RIA<sup>115</sup>.

In grote lijnen werkten de bezochte *proef-CWI's* al redelijk conform het Referentiewerkproces zoals dat in het najaar van 2000 door de Veranderorganisatie SUWI (VO SUWI) is opgesteld. De gevonden afwijkingen konden vanuit de historische context worden verklaard. Zo waren nog niet bij alledrie de CWI's alle taken aan het CWI overgedragen of werden in een CWI (nog) taken uitgevoerd die volgens SUWI-II niet meer tot de taken van het CWI werden gerekend. Verder verschilden de werkprocessen voor de administratieve intake. Grofweg waren er twee varianten. In de eerste variant kregen nieuwe klanten direct bij de eerste melding een administratieve intake inclusief een globale fase-indeling. Het voordeel hiervan was dat deze klanten al tijdens het eerste contact naar werk bemiddeld konden worden. Na het gesprek werd een afspraak gemaakt voor een uitkeringsintake die meestal enkele dagen daar-

<sup>114</sup> Gegevens zijn gebaseerd op interne rapportages van de 3 CWI's.

<sup>115</sup> Client Volg en Communicatie Stelsel; Renovatie informatie & Advies.

na plaatsvond. In de tweede variant vond tijdens het eerste klantencontact alleen een klantherkenning plaats (bepalen doelgroep, eventueel recht op uitkering en via welke uitvoerder). Hierna werd een afspraak, vaak voor enkele dagen later, gemaakt voor een volledige intake voor werk en inkomen. Door de beperkte inhoud van het eerste klantencontact in de tweede variant, vond er tijdens het eerste contactmoment in principe geen vacaturebemiddeling plaats. De tweede variant sluit het meest aan bij het huidige Referentiewerkproces.

Bij de bezochte CWI's was nog geen sprake van een echt bedrijfsverzamelgebouw zoals in SUWI-nota's is beschreven. Wel werd er binnen de CWI-locaties een aantal vormen van aanvullende dienstverlening aangeboden. Veel uvi's en gemeenten streefden ernaar om de vervolcontacten van in ieder geval de primaire doelgroep van het CWI – de fase 1 klanten – zoveel mogelijk op het CWI af te handelen. Op alledrie de CWI's werden daarnaast vacatureborden verhuurd aan uitzend- en detacheringbureaus en op twee van de drie CWI's waren één of meerdere uitzendbureaus ook fysiek aanwezig. De aantrekkelijkheid van een CWI werd voor de uitzendbureaus met name bepaald door ligging van de locatie en de samenstelling van het bezoekersaanbod. Door de afnemende werkloosheid en als gevolg daarvan de *afoming* van het bestand (doelgroep verschuift in toenemende mate richting klanten met grote afstand tot de arbeidsmarkt) bleek in de praktijk deelname voor een uitzendbureau niet altijd even rendabel, met terugtrekking tot gevolg.

#### **4.4.4 Middelen voor de uitvoering**

De CWI's konden niet beschikken over een eigen formatie en budget en waren voor de financiering, de personele bezetting, ICT-infrastructuur en andere middelen volledig afhankelijk van de moederorganisaties. Het aantal medewerkers van de bezochte CWI's varieerde tussen de 12 en 42 fte, waarvan het grootste deel (75 - 86%) afkomstig en in dienst was van Arbeidsvoorziening. Met de gelden uit de door de overheid beschikbaar gestelde *stimuleringsregeling* CWI konden de CWI's, in beperkte mate, extra zaken zoals aankleding van de CWI's, noodzakelijke ICT-aanpassingen en andere overhead financieren. Deze constructie stelde de CWI's voor de vraag hoe de door de moederorganisaties ingezette productiemiddelen onderling moesten worden verrekend. De wijze waarop de (exploitatie)kosten werden verrekend was één van de belangrijkste verschillen tussen de bezochte CWI's.

Omdat de CWI's destijds nog geen juridische rechtspersonen waren, vielen ze onder de financiële verantwoordelijkheid van de moederorganisaties. Om kosten aan de partijen te kunnen toerekenen, waren verschillende oplossingen bedacht. Terwijl één van de CWI's werkte met een gespecificeerd kostenmodel (zie voorbeeld in kader) en een volledige boekhouding, werkte één ander CWI in principe met gesloten beurzen en werden alleen de extra kosten verdeeld voor zoverre die niet bekostigd konden worden uit de stimuleringsbijdrage.

De motivering achter de keuze van een van de CWI's om met gesloten beurzen te werken, was dat een te boekhoudkundige aanpak samenwerking en synergie in de uitvoering zou kunnen frustreren. Bijvoorbeeld omdat op het moment dat een partij taken van een andere partij overneemt daarvoor direct een rekening zou moeten worden gestuurd. In geval een (meestal grotere) partij de dienstverlening voor een kleinere partij voor haar rekening nam, waren er overigens wel onderlinge afspraken gemaakt over een financiële verrekening.

**Voorbeeld kostenmodel CWI:**

De kosten van het CWI werden door de partijen gedeeld op basis van een kostenmodel dat uitging van producten, normtijden, referentielonen en een toedeling van de overhead aan de producten. Het model maakte het mogelijk om een productbegroting op te stellen die kon dienen als instrument voor allocatie-, sturing- en afrekening van middelen.

**Voorbeeld**

<b>Product</b>	<b>Normtijd</b> (in minuten)	<b>Productieprijs</b> (in guldens)	<b>Afnameprijs</b> (in guldens)
Administratieve intake werk	40	43,60	96,00
Administratieve intake W + I	90	98,10	216,00
Kwalificerende intake	75	81,75	180,00

De normtijden werden gebaseerd op opgaven van de moederorganisaties of de reële tijd en geaccordeerd door de stuurgroep. De productieprijs is de normtijd vermenigvuldigd met het referentie-uurloon van de betreffende uitvoeringsfunctionaris (uitgaande van 1350 productieve uren per jaar). De afnameprijs is de productieprijs vermeerderd met een toegerekend deel van de overheadkosten. Bij de toerekening van de overheadkosten werd er gemakshalve van uitgegaan dat elk product een evenredig beslag legt op de beschikbare overhead.

Om tot een verrekening van de kosten te komen was de CWI-manager verantwoordelijk voor een maandelijkse rapportage van de productieresultaten (aantallen producten, uitgevoerd door wie en voor wie). Het principe achter het kostenmodel was dat de deelnemende partijen een deel van hun productie uitbesteedden aan het CWI en betaalden voor alle producten die zij afnamen van het CWI. Tegelijkertijd 'detacheerden' partijen medewerkers naar het CWI, waarvoor zij de inleenkosten vergoed kregen.

Dit betekende dat alle partijen het aantal in een bepaalde periode van het CWI afgenomen producten betaalden en zelf een rekening aan het CWI stuurden voor het gedetacheerde personeel en eventuele geleverde overhead (gebouw, werkplekken, receptie, etc.) in dezelfde periode. Een extern bureau verzorgde de bedrijfsadministratie.

Het voordeel van dit kostenmodel was een inzichtelijke bedrijfsvoering en uniforme vergoeding ingeval een partij besloot haar aandeel uit te besteden aan een andere partij. In dat geval betaalde de afnemende partij alleen de afnameprijs (productiekosten + overhead) en kon dan ook geen rekening sturen voor het ingezette personeel. De partij aan wie de productie was uitbesteed stuurde in dit geval dan de (extra) rekening voor het personeel. Een voorwaarde voor het gebruik van dit kostenmodel was de beschikbaarheid over een uitgebreide en sluitende rapportage.

Voor welke oplossing de CWI's ook hadden gekozen, de begroting en verrekening was in alle gevallen een schaduwboekhouding. De feitelijke verantwoording van de producten die in het CWI waren *geproduceerd*, viel onder het bestaande regime waarbinnen de moederorganisaties door SZW en het Lisv werden afgerekend.

#### **4.4.5 Uitvoering van het S(U)WI-beleid**

##### *Proces-indicatoren*

Een belangrijk aspect bij de implementatie van beleid in de uitvoeringsorganisaties is de wijze hoe beleidsdoelstellingen worden vertaald naar concrete resultaatgebieden. In het algemeen waren de beleidsdoelstellingen in de bezochte CWI's echter niet of nauwelijks geoperationaliseerd in meetbare taakstellingen of indicatoren. Wel golden de algemene tijdigheidnormen voor de uitkeringsaanvragen en was bijvoorbeeld afgesproken dat de kwalificerende intake binnen vijf dagen na de administratieve intake moest worden uitgevoerd of dat fase 1-klanten altijd een aantal vacatures mee moesten krijgen. De mate waarin tijdslimieten of andere afspraken werden gerealiseerd, werden in de meeste gevallen echter niet gemonitord, maar slechts bewaakt op basis van signalering bij overschrijding van de geldende of afgesproken termijnen. Een voorbeeld van één van de CWI's waar enkele concrete indicatoren waren benoemd, is opgenomen in onderstaand kader.

---

**Voorbeeld indicatoren en metingen:**

Bij het 1e gesprek moet elke fase 1-klant twee vacatures meekrijgen. Deze procesindicator wordt maandelijks gemeten. In de praktijk lag het gemiddeld aantal vacatures dat een fase 1-klant bij het eerste gesprek meekreeg op 0,6. De manager zag de werkdruk als belangrijkste oorzaak voor het achterblijven van de realisatie: bij drukte of capaciteitsproblemen richtte de aandacht zich met name op het uitvragen en vastleggen van de verplichte informatie. De meting zei overigens niets over de kwaliteit c.q. de passendheid van de vacature en het resultaat ervan.

Termijnafspraken uitkeringsintake (tijdigheid):

- de intake WW moet uiterlijk binnen 5 dagen na melding in het CWI plaatsvinden;
- de ABW-intake van klanten met fase 2 t/m 4 moet binnen 1 dag plaatsvinden;
- de ABW-intake van fase 1-klanten mag pas na 5 dagen plaatsvinden. Dit laatste is afgesproken om samen met de klant eerst de mogelijkheden voor werk te onderzoeken en de instroom in de ABW te proberen te voorkomen.

Voor deze afspraken geldt dat zij niet worden gemonitord, maar dat bij overschrijding van de afgesproken termijnen de manager een signaal krijgt.

Voor de uvi's is gedurende een periode van 2 maanden, conform de afspraak met de gemeenten voor fase 1-klanten, geprobeerd de uitkeringsintake op zijn vroegst 5 dagen na melding te plannen. Deze proef had echter geen beperkende invloed op de instroom in de WW. Klanten beschouwen de WW als een verzekering waarvoor zij premie afdragen en vragen de WW hoe dan ook aan, ook al hebben zij reeds uitzicht op een nieuwe baan. Gevolg van de proef was dus geen instroombeperking, maar wel veel extra werk, een grotere klantontevredenheid en problemen bij de tijdigheid in de procedure. Na twee maanden is het CWI dan ook gestopt met deze procedureafpraak.

Ten aanzien van de effectiviteit is afgesproken dat 2/3 van de ABW-aanvragen van fase 1-klanten niet mag leiden tot een uitkering. Gemeten werd het verschil tussen het aantal meldingen (eerste contactmoment) en het aantal aanvragen ABW. In de praktijk bleek deze doelstelling echter weinig relevant omdat de gekozen doelgroep (fase 1 ABW) slechts een zeer gering aantal betrof (het grootste deel van de ABW-gerechtigden had een afstand tot de arbeidsmarkt).

---

Het (nog) niet expliciteren en operationaliseren van de doelstellingen had onder andere te maken met het gegeven dat in de startfase van de CWI's de aandacht vooral was gericht op organisatorische en beheersmatige problemen (zie kader 'voorbeeld implementatie-ervaringen'). Een bijkomende moeilijkheid was dat aan resultaatmeting en het formuleren van goede prestatie-indicatoren in de sociale zekerheid in het algemeen veel haken en ogen kleven, onder meer doordat vaak onvoldoende (betrouwbare) gegevens voorhanden zijn. Ter illustratie: uitgaande van de centrale doelstelling *werk boven inkomen* werd in één van de CWI's het verschil geteld in het aantal klanten dat zich meldde bij de *receptie* en het aantal klanten dat op *de intake werk en inkomen* verscheen. De aanname achter deze prestatie-indicator was dat het niet verschijnen op de intake werk en inkomen een indicator was voor het succes van het CWI bij voorkomen van instroom in de uitkering. Probleem hierbij was echter dat bij het eerste contactmoment nog nauwelijks informatie bekend was over de klant, ook bleef de reden van het niet verschijnen op het afgesproken tweede contactmoment meestal onbekend. De meting zei derhalve weinig over de achtergrond van de klant (doelgroep) en over het niet verschijnen op de afspraak. Onduidelijk bleef of werkzoekenden die niet op de 2<sup>e</sup> afspraak kwamen werk hadden gevonden of dat er iets anders aan de hand was, laat staan dat kon worden aangegeven of de dienstverlening van het CWI hiertoe had bijgedragen.

### Voorbeeld implementatie-ervaringen

CWI voor ogen waarin werkzoekenden alle faciliteiten geboden zouden worden om zelf werk of een opleiding te vinden en zouden indien nodig hierbij worden ondersteund door generalistische werkende CWI-consulenten. Om dit vooruitstrevende doel te bereiken ging het CWI graag in op de vraag om mee te werken aan meerdere innovatieve pilots, zoals bijvoorbeeld CVCS. Volgens de huidige manager liep het CWI met haar enthousiasme en pioniersgeest voor de fanfare uit waarvoor later de rekening werd gepresenteerd. Door een veelheid aan problemen ontstonden er forse spanningen in de stuurgroep. De stuurgroep besloot daarop de inzet van de deelnemende partijen fors af te laten nemen en de generalistische inzet terug te draaien. Oorzaken voor de problemen die waren ontstaan, waren volgens de manager een onvoldoende bedrijfsmatig aanpak van de samenwerking en de pilots, de gevolgen van landelijke SUWI-operatie (langdurig, weinig ondersteuning, zwalkend beleid) en de constante reorganisaties van de moederorganisaties. Voor het CWI betekende dit te veel majeure veranderingen tegelijkertijd. De focus van de moederorganisaties, met name uvi's en Arbeidsvoorziening was vooral gericht op het interne veranderproces, de opsplitsing van de organisaties en de gevolgen daarvan voor het personeel. Een inventarisatie van de grootste knelpunten:

- De kosten en baten van de samenwerking en de pilots waren vooraf onvoldoende berekend, met als gevolg een te grote aanslag op de capaciteit en de financiële ruimte. Het CWI voelde zich als het ware misleid door de stichting CVCS. De randvoorwaarden waren niet goed ingevuld, er werd (intern) te weinig gemonitord en de ondersteuning door de stichting was onvoldoende.
- De keuze voor generalisme betekende dat de medewerkers bijgeschoold moesten worden. Arbeidsvoorziening heeft voor 800 uur geschoold, waarvoor, zo bleek achteraf, geen budget was opgenomen in de begroting.
- De uitkerende instanties leverden medewerkers voor de generalistische intake op basis van hun eigen tarieven zonder dat er rekening mee was gehouden welke interne vergoeding van Arbeidsvoorziening daar tegenover stond (spanning tussen uurtarief en afgerekend worden op basis van het aantal producten).
- SUWI kent voor de ABW een poortwachterfunctie toe aan het CWI: alle gegevens moeten worden uitgevraagd in het CWI en getoetst op volledigheid. Bovendien moet mogelijk verwijtbaar gedrag worden gesignaleerd en de klant daarop aangesproken worden. De uitvoering van dit model in het CWI had tot gevolg dat de wachttijden regelmatig fors opliepen, soms tot 2 uur, met een toename van verbale en fysieke agressie als gevolg.
- Onvoldoende bedrijfsmatige organisatie en landelijke ontwikkelingen leidden met name in de uitvoering tot problemen. De onvoldoende capaciteit leidde tot frustraties en motivatieproblemen bij de medewerkers. Door de reorganisaties bij de moederorganisaties en de daarmee samenhangende onzekerheid over de eigen positie was de uitstroom van ervaren medewerkers zeer groot (met name bij de uvi's en Arbeidsvoorziening). Als er al nieuw personeel geworven mocht worden, bleek dit zeer moeizaam en te leiden tot langdurig openstaande vacatures, met alle consequenties van dien voor de inroosting van de medewerkers. Noodzakelijke cursussen konden hierdoor nauwelijks worden ingepland. Een gevolg van de druk op de uitvoeringscapaciteit was het stijgen van het ziekteverzuim tot soms wel 50%. Bijkomend probleem hierbij was dat zieke medewerkers niet vervangen mochten worden.

Het gevolg van bovenstaande knelpunten was dat de omzet van het aantal producten terugliep met 30% (bij andere CWI's in de omgeving was dit niet of veel minder het geval), hetgeen weer consequenties had voor de toewijzing en onderhandelingen over de noodzakelijke formatie voor de volgende periode.

### *Effectiviteitsmeting*

Het door het Landelijk Procesmanagement SWI ontwikkelde Instrument Effectmeting, een handreiking voor het opzetten van een meetinstrument voor effectiviteit en efficiency, was in geen van de drie CWI's geïmplementeerd. Eén van de CWI's had wel, mede naar aanleiding van het verschijnen van het SWI-instrument, een rapportagemodel ontwikkeld voor het genereren van sturings- en verantwoordingsinformatie. De ontwikkelde eigen systematiek leverde maandelijks een grote hoeveelheid aan data op. Ook de andere CWI's hadden overigens geen gebrek aan data, maandelijks opgeleverd door de moederorganisaties of het CWI zelf. De data werden echter in veel gevallen onvoldoende gebruikt en bewerkt om als sturingsinformatie te kunnen dienen. Het CWI dat gebruik maakte van de eerder genoemde productbegroting en daartoe een rapportagemodel had ontwikkeld, gebruikte de informatie met name als basis voor de verrekening van de kosten. Om de informatie ook als sturings- en managementinformatie te kunnen gebruiken, moesten echter nog een aantal slagen worden gemaakt. Ten eerste zou bepaald moeten worden wat de succesbepalende prestatie-indicatoren waren, waarvoor het SWI instrument Effectmeting overigens wel voorbeelden gaf. Vervolgens zou de daarvoor relevante informatie moeten wor-

den verzameld en worden gerelateerd aan af te spreken normen of streefcijfers. Voor het uitvoeren van deze stappen hadden de CWI's nog onvoldoende tijd. Een van de redenen hiervoor was dat de CWI-manager geen eigen ondersteuning had en daardoor volledig afhankelijk was van de stafdiensten van de moederorganisaties. Als belangrijkste reden werd echter genoemd dat de stuurgroepen geen of weinig belang hechtten aan effectmeting. Hiervoor werden een aantal oorzaken genoemd:

- Met name de uvi's zouden geen concrete afspraken willen maken over volumebeperking omdat zij rechtstreeks afgerekend werden op het aantal uitgevoerde producten en volumebeperking derhalve inkomstenderving betekende. Voor de gemeenten en Arbeidsvoorziening gold dit minder direct, maar ook zij hadden een intrinsiek belang bij het in stand houden van het volume.
- Door de voortdurende interne reorganisaties van de moederorganisaties en de spanningen die daardoor ontstonden (verloop en verzuim van personeel, verschuiving van verantwoordelijkheden), beperkten de in de stuurgroep zittende managers hun aandacht vooral tot de beheersmatige aspecten van het CWI, waarbij de continuïteit van de *backoffices* – de moederorganisaties – van groter belang werd geacht dan die van de *frontoffice* – het CWI. Bovendien hadden de reorganisaties in de moederorganisaties tot gevolg dat binnen een kort tijdsbestek de stuurgroepen een aantal maal van samenstelling veranderden.
- De lage prioriteit werd nog eens versterkt doordat gedurende het traject de centrale overheid de regie overnam, waardoor partijen vanaf dat moment nauwelijks of niet meer investeerden in lokale ontwikkelingen.

Een consequentie van het bovenstaande is dat de CWI-stuurgroepen vooral geïnteresseerd waren in de hoeveelheid werk in relatie tot de personele capaciteit die zij moesten leveren en in het zoveel mogelijk beperken van de in te zetten mankracht en de (extra) te maken kosten.

De CWI-managers waren ervan overtuigd dat het CWI efficiënt(er) werkte of zou kunnen werken. Zij waren bijvoorbeeld positief over het resultaat van de keuze voor open kantoorruimtes. Hierdoor bleken in de praktijk medewerkers elkaars kennis en expertise sneller aan te spreken dan voorheen, zowel vóór, tijdens als na een gesprek met een klant. Dit had volgens de managers een gunstig effect op de kwaliteit en snelheid van de dienstverlening. Bovendien werd door de generalistische inzet van medewerkers efficiënter gewerkt dan in de oude situatie waarbij sprake was van processen die verdeeld waren over verschillende uitvoeringsorganisaties. Te bewijzen viel het evenwel niet. De kosten van een CWI bleken lastig te berekenen, laat staan dat bekend was wat de kosten waren in de oude situatie. Door de afgesproken systematiek was bij het CWI dat het uitgebreide kostenmodel hanteerde wel goed inzichtelijk te maken wat de lokale productiekosten waren, maar onduidelijk bleef welke (indirecte) kosten de moederorganisaties maakten voor hun CWI medewerkers.

### *Efficiencymeting*

Als indicator voor het sturen op efficiency werd gebruik gemaakt van werkbelasting en de werkvoorraad per medewerker. In eigen beheer ontwikkelde rapportages op medewerkersniveau of vergelijkbare rapportages van de moederorganisaties dienden hiervoor als basis. Door het ontbreken van goede normen per medewerker en hiërarchische bevoegdheden van de CWI-manager waren de sturingsmogelijkheden voor de manager echter beperkt. De omzetcijfers per medewerkers werden op geaggregeerd niveau vooral gebruikt in de stuurgroepen bij het bespreken van de werkbelas-

ting en -voorraad en de eventuele aanpassingen in de (formatie)begroting als gevolg daarvan.

Eén CWI had een bewuste keuze gemaakt om geen bemenste receptie in te richten maar gebruik te maken van een elektronische balieervangende zuil. Niet alleen werd hierdoor op de kosten van een receptie bespaard, maar hadden de CWI-medewerkers direct inzicht (on screen) in hoeveel cliënten wachtten voor welke dienstverlening en hoe lang de wachttijd was. Bovendien kon het systeem managementinformatie opleveren over onder meer instroom in het CWI, aantallen klanten per periode, omvang vraag naar de verschillende producten per periode en wachttijden per product per periode. De mogelijkheden om deze data te verwerken tot managementinformatie werden echter niet of nauwelijks gebruikt.

### *Kwaliteitsmeting*

De bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening bleef primair een verantwoordelijkheid van de moederorganisaties. De partijen signaleerden onvoldoende kwaliteit van de afgenomen producten aan de CWI-manager die daarop actie moest ondernemen. Bij twee van de CWI's waren ten behoeve van de kwaliteitsbewaking van de processen protocollen opgesteld waarin was vastgelegd wat de verantwoordelijkheden en taken van CWI en uitkerende instanties waren: definitie en inhoud van taken, tijdigheidnormen, privacyreglement en geschillenregeling etc<sup>116</sup>.

### *Rol ICT in optimalisering en sturing van de processen*

De bezochte CWI's maakten gebruik van een eigen netwerk, waarop in alle gevallen het PGI-systeem van Arbeidsvoorziening was ontsloten en dat gebruikt werd als bron- of basissysteem. Alle CWI's hadden al dan niet via CVCS inkijsmogelijkheden in de systemen van de andere organisaties. Twee van de drie CWI's fungeerden als CVCS-pilot. Het CVCS (versie 4.0) kende vier functionaliteiten die in meer of mindere mate operationeel waren: intake; inkijs; mail en events.

Het voordeel van de CVCS-intake was dat het de werkintake en de uitkeringsintake WW geautomatiseerd ondersteunde. Bovendien werd in de CVCS-intake de Kansmeter volledig uitgevraagd en gerapporteerd, terwijl Arbeidsvoorziening in die tijd alleen nog beschikte over een papieren versie. Het nadeel van de intakemodule was dat het grootste deel van de klantgegevens vervolgens ook nog eens handmatig in PGI en de andere bronsystemen van de moederorganisaties moest worden ingevoerd. Het gevolg was weerstand bij de medewerkers van het CWI tegen het gebruik van CVCS. Wanneer de werkdruk toenam, werd de CVCS-intake minder gebruikt.

Hoewel in de elektronische Kansmeter in CVCS, in tegenstelling tot de papierenversie, alle relevante vragen doorlopen *moesten* worden, kunnen vraagtekens worden gezet bij de beoogde objectiviteit. Het vullen van de Kansmeter in CVCS was een intensieve taak waarbij veel gegevens in bijzijn van klanten moesten worden ingevuld. Harde gegevens over opleiding, werkloosheidsduur, wensberoep vormden geen probleem, maar het invullen van *zachte* gegevens in het bijzijn van klanten zoals motivatie, flexibiliteit, sollicitatiegedrag, persoonlijke beperkingen of belemmeringen en taalbeheersing leidde regelmatig tot discussie met klanten. De gesproken consultants gaven toe dat, om agressie te voorkomen, de ingevulde waarden nogal eens het resultaat waren van onderhandelingen met de klant. Door deze beperkingen werd in de

<sup>116</sup> Met deze Service Level Agreements (SLA) werd vooruit gelopen op de huidige situatie waarin gewerkt wordt met Service Niveau Overeenkomsten (SNO).

praktijk de CVCS-kansmeter dan ook niet altijd gebruikt. Het afzien van het gebruik van de Kansmeter gebeurde niet alleen wanneer sprake was van hoge werkdruk, maar ook omdat sommige consultants het werken er mee omslachtig vonden en nauwelijks iets vonden toevoegen aan hun eigen oordeel over een klant.

De ervaringen met de Inkijkfunctie waren positief. De Inkijkfunctie werd vooral geraadpleegd ter voorbereiding op of tijdens de intakegesprekken. De functies CVCS-Mail en Events waren nog in een vroeg ontwikkelstadium en werden in veel mindere mate gebruikt. Een groot nadeel van CVCS was dat het niet beschikte over een database en derhalve ook geen managementinformatie kon opleveren. Om de klantenstromen te monitoren moest gebruik worden gemaakt van de bestaande managementrapportages van de moederorganisaties (veelal PGI) of van de in eigenbeheer ontwikkelde systemen.

#### **4.4.6 Bevorderen zelfwerkzaamheid door ICT**

In de SUWI-nota's spelen ICT-toepassingen een centrale rol in onderwerpen over zelfwerkzaamheid en dienstverlening op afstand. Bij twee van de drie CWI's bleven de mogelijkheden voor zelfwerkzaamheid voor klanten beperkt tot de Informatie & advieszuilen van Arbeidsvoorziening die in het kader van het RIA-project (Renovatie Informatie & Advies) in het publieksgedeelte van de CWI's waren geplaatst. Middels deze zuilen hadden klanten elektronisch toegang tot alle vacatures van het arbeidsbureau, de landelijke dagbladen en Eures (vacatures in Europese landen). Verschillende zoekmethoden ondersteunden de klant hierbij.

Eén CWI had het concept van zelfwerkzaamheid verder uitgewerkt en geïmplementeerd. Naast de Informatie & Advieszuilen konden klanten gebruik maken van de eerder genoemde elektronische receptie en klanten-PC's. De receptiezuil *wees* klanten de weg, *vroeg* naar de vereiste bescheiden (ID, sofi-nummer, etc) en *informeerde* de consultants on-screen over het aantal wachtenden, de gevraagde dienstverlening en de actuele wachttijden. Daarnaast had het CWI klanten-PC's geplaatst met kantoorapplicaties en toegang tot internet. Deze PC's konden door klanten worden gebruikt voor het maken van cv's, sollicitatiebrieven en beroepskeuzetests en boden bovendien toegang tot informatie over opleidingen en instituten, vacaturesites en sollicitantenbanken. Als aanvullende dienstverlening konden klanten gebruik maken van *sollicitatietelefoons* om direct een werkgever te bellen op het moment dat een passende vacature was gevonden.

## 4.5 Beschouwing op de vertaling op uitvoeringsniveau van het S(U)WI-beleid

### *Algemeen*

De bezochte CWI's waren, ondanks het verplichte karakter van de samenwerking, in eerste instantie opvallend enthousiast in het CWI-avontuur gestapt. Naarmate de CWI-ontwikkeling vorderde, kwam de samenwerking (met name in de stuurgroepen) echter onder druk te staan door een toename van belangentegenstellingen, angst voor verlies van het eigen domein en de uniek geachte eigen deskundigheid. Hierdoor werd het ontstaan belemmerd van een echt klantgericht samenwerkingsmodel. Daar waar op managementniveau de eigen organisatiebelangen prevaleerden, werd op uitvoeringsniveau overigens gepoogd de muren tussen de organisaties af te breken en waar mogelijk de klant daadwerkelijk centraal te stellen. Dit aanvankelijke enthousiasme is voor een belangrijk gedeelte te verklaren uit de regionale beleidsvrijheid die de partijen in de beginperiode kregen om invulling te geven aan de samenwerking. Op deze wijze konden de partijen een CWI opzetten dat aansloot bij hun kennis en ervaring van de regionale arbeidsmarktproblematiek.

Het relatieve enthousiasme werd in de loop van de tijd echter sterk getemperd. Als redenen hiervoor werden genoemd: de *ommezwaai* in het landelijke beleid van lokale vrijheid naar een top down benadering, de lange tijdspanne die met de SUWI-operatie was gemoeid, de vele interne reorganisaties die hier het gevolg van waren en de onvoldoende begeleiding van ICT-implementaties. Het resultaat was dat de CWI's, in afwachting van het beleid dat door de overheid werd ontwikkeld, een pas op de plaats maakten en een minimale vorm van samenwerking in stand hielden.

In de praktijk bleek er overigens een groot verschil tussen de formele en afwachtende opstelling van de stuurgroepen en de bereidheid bij de CWI-managers en -medewerkers om met elkaar samen te werken. De uitvoeringsmedewerkers leken waar mogelijk de muren tussen de deelnemende organisaties af te breken en het belang van de klant daadwerkelijk voorop te stellen. Op managementniveau bleek dit veel moeilijker. Als gevolg van de wijze van afrekenen in de moederorganisaties prevaleerde hier het belang van de eigen organisatie en de continuïteit daarvan boven de (afgedwongen) samenwerking met de andere partijen.

### *Risico's*

De ommezwaai in het SUWI-beleid, van regionale samenwerking naar een landelijk aangestuurde zelfstandige CWI-organisatie, lijkt een tweetal risico's met zich mee te brengen. Ten eerste heeft de keuze voor een landelijke centralistische CWI-organisatie, hoewel een oplossing voor sommige bestaande belangentegenstellingen, ook een demotivatie van de regionale betrokkenheid tot gevolg gehad. Deze demotivatie lijkt niet bij te dragen aan een goede basis voor de implementatie van de SUWI-wet.

Ten tweede is het de vraag of de huidige centralistische insteek, waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op generieke werkprocessen, past bij doelstellingen als *klantgerichte* en *effectieve uitvoering*. Vraagt het goed kunnen inspelen op de regionale arbeidsmarkt, het kunnen *matchen* van vraag en aanbod en het kunnen bieden van een klantgerichte dienstverlening, immers niet om de vrijheid om binnen de beleidskaders de werkwijze af te stemmen op individuele klanten en regionale kenmerken?

### *Problematiek van het benoemen van prestatie-indicatoren*

Hoewel de methode van onderzoek geen generalisaties van de resultaten toestaat, zijn het wel kenmerkende illustraties van problemen die spelen bij de implementatie van overheidsbeleid in uitvoeringsorganisaties en de consequenties daarvan op de beoogde doelen van het beleid. Uit de casestudies van de CWI's komt in ieder geval naar voren dat in de periode dat de interviews zijn afgenomen, er een grote kloof bestond tussen het landelijk beleid en de lokale uitvoering. Hoewel in de SUWI-nota's al veel over doelen, processen en procesbeheersing was geschreven en er zelfs een instrument voor effectmeting beschikbaar was gesteld, bleek in de praktijk de sturing in de meeste gevallen nog sterk basaal van karakter en vooral gericht op capaciteitsbeheersing. Er was zeker geen sprake van gebruik van geïntegreerde prestatie-meetsystemen zoals beschreven in paragraaf 3. De gebrekkige sturing werd niet ingegeven door een tekort aan gegevens. Het onderzoek laat zien dat er eerder sprake was van te veel dan van te weinig gegevens die maandelijks werden opgeleverd. Het probleem was dat er niet veel gedaan werd met de informatie. Enerzijds bleek het voor de CWI's een lastige klus om de algemene doelstellingen uit te werken in concrete en meetbare indicatoren, anderzijds bleek dat de locatiemanagers niet of nauwelijks werden gestimuleerd om te sturen op realisatie van de doelstellingen omdat zij door de stuurgroepen, waaraan de managers verantwoording moesten afleggen, werden aangesproken op andere aspecten. Op het moment dat een CWI-manager zich vooral moet verantwoorden over de inzet van middelen in relatie tot de geleverde productie en minder over de geleverde prestaties, is het logisch dat een manager weinig moeite doet, zeker in onzekere en hectische situaties zoals een de implementatieperiode van de CWI's, om meer grip te krijgen op de resultaten en de uitwerking van een doelstelling als *werk boven inkomen*. Uit de cases kwam zelfs naar voren dat in sommige gevallen de gehanteerde afrekeningsystematiek conflicteerde met deze centrale doelstelling van het CWI. Omdat de uvi's van het Lisv een financiële vergoeding kregen per geleverde dienst, zoals een intake WW, stonden sommige uvi-vertegenwoordigers in de stuurgroepen erop dat uvi-klanten eerst een WW-intake zouden krijgen alvorens zij naar werk bemiddeld zouden worden. Omdat de WW-intake in de praktijk meestal enkele werkdagen na het eerste contactmoment plaatsvond, viel het voor de CWI-manager niet mee om te sturen op een doelstelling als *werk boven inkomen*.

Sturing op effectiviteit en efficiency blijkt dus sterk afhankelijk van de wijze hoe partijen of onderdelen van organisaties worden afgerekend. Partijen maar ook organisatieonderdelen zullen immers in hun drang om te blijven bestaan altijd streven naar stabiliteit en het reduceren van onzekerheid door situaties zo naar hun hand te zetten dat de noodzakelijk hulpbronnen (o.a. financiën en personeel) worden veiliggesteld. Het is daarom van cruciaal belang dat de wijze van sturing en afrekening op alle niveaus aansluit bij de geformuleerde doelstellingen zodat managers optimaal worden gemotiveerd om die doelstellingen te realiseren.

### *Belang procesevaluatie voor verklaring effecten*

Bovenstaande constatering uit het onderzoek bevestigt tevens het belang van procesevaluatie in een algehele evaluatie van de uitvoering van overheidsbeleid. Middels een effectiviteitsanalyse op basis van voorhanden data kan bijvoorbeeld wel het uitblijven van effectiviteit en efficiency worden aangetoond, maar om het *waarom* van deze uitkomsten nader te kunnen verklaren is een kwalitatieve procesevaluatie op microniveau nodig. Om de waarde van de data die in effectiviteitsanalyses worden

gebruikt te kunnen bepalen, is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in *hoe* deze gegevens tot stand komen. Hiertoe dient middels een procesevaluatie onderzocht te worden op welke wijze het op macroniveau (overheid) geformuleerde beleid op meso- (uitvoeringsorganisaties) en microniveau (interactie tussen medewerker en klant) wordt vertaald, geïmplementeerd en uitgevoerd.

Ook een andere bevinding van het onderzoek onderschrijft de noodzaak dat kwalitatieve kennis over de processen nodig is om kwantitatieve resultaten te kunnen verklaren. Het voorbeeld van de toepassing van de als objectief omschreven Kansmeter laat zien dat de interpretatie door een CWI-consulent en de interactie tussen cliënt en de consulent in de spreekkamer in belangrijke mate bepalend is voor uiteindelijke fase-ring. Deze informatie is van belang voor de interpretatie van de gegevens in de bestanden die gebruikt worden in effectiviteitsanalyses.

Tenslotte laat het onderzoek zien hoe belangrijk de juiste keuze van indicatoren is en de analyse *wat* de betreffende indicator betekent. Een illustratie hiervan is het voorbeeld van de indicator die het verschil meet tussen het aantal cliënten dat verschijnt op de intake en het aantal cliënten dat verschijnt op de vervolgspraak. Door onvoldoende gegevens, hetgeen onvermijdelijk is omdat de betreffende cliënten niet meer verschenen, bleek deze indicator niet goed te interpreteren.

#### **4.6 Het nieuwe besturingsconcept CWI: een blik vooruit**

##### *Het bedrijfsplan CWI 2002*

De situatie is voor de CWI's, sinds de tijd dat het hier besproken onderzoek is uitgevoerd, drastisch maar wel volgens plan veranderd. Per 1 januari 2002 is de SUWI-wet van kracht en maken de CWI's onderdeel uit van een nieuw ZBO, aangestuurd door de Centrale Organisatie Werk en Inkomen (COWI). Het verandermanagement CWI heeft op basis van het grofontwerp SUWI en het Referentiewerkproces CWI een bedrijfsplan opgesteld voor de organisatie CWI voor het jaar 2002<sup>117</sup>. Het bedrijfsplan heeft als doel de beleidsmatige, organisatorische en financiële basis te leggen voor de activiteiten voor 2002 en volgende jaren. Uitgangspunt is dat de implementatie van het transformatieproces aanvang 2005 geheel zal zijn afgerond.

Doordat in het bedrijfsplan het landelijke SUWI-beleid voor de organisatie CWI is uitgewerkt, is het mogelijk om vanuit de bevindingen van de casestudies een eerste beschouwing te geven op de missie, de doelstellingen en het besturingsconcept zoals die in het bedrijfsplan zijn verwoord.

---

<sup>117</sup> Centrale Organisatie Werk en Inkomen, Bedrijfsplan CWI 2002.

In het bedrijfsplan CWI 2002 staat de volgende missie geformuleerd:

<p><b>Missie</b> De organisatie CWI draagt actief bij aan het goed functioneren van de arbeidsmarkt. Het CWI:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• is daartoe de ontmoetingsplaats bij uitstek voor werkgevers en werkzoekenden en vervult voor hen een belangrijke advies- en informatiefunctie;</li><li>• helpt werkgevers bij het verkennen van arbeidspotentieel;</li><li>• wijst (potentiële) werkzoekenden op hun mogelijkheden, rechten en plichten en stimuleert hen om zo snel mogelijk (ander) werk te vinden;</li><li>• helpt mensen via persoonlijke begeleiding in hun zoektocht naar werk, helpt hen het noodzakelijke inzicht te verkrijgen in hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt, bemiddelt hen waar nodig en gewenst naar (ander) werk en adviseert omtrent eventueel noodzakelijke reïntegratietrajecten;</li><li>• vormt de toegang (poortwachter) tot de ketenpartners (UWV en GSD) en draagt bij aan het voorkomen van instroom in een uitkering;</li><li>• is pro-actief gericht op het volledig sluiten van de keten, stimuleert en faciliteert daartoe de samenwerking in bedrijfsverzamelgebouwen en voert daartoe eventueel extra (gemandateerde) taken uit.</li></ul> <p>De organisatie CWI draagt tevens zorg voor de uitvoering van regelgeving op het terrein van ontslagrecht en toelating van vreemdelingen op de arbeidsmarkt. De organisatie CWI is transparant en werkt efficiënt, vanuit een klantgerichte houding.</p>
--

De in het bedrijfsplan geformuleerde missie is vervolgens vertaald in vijf hoofddoelstellingen:

1. Het bevorderen van uitstroom naar (ander) werk
2. Het vervullen van vacatures
3. Het transparant maken van de arbeidsmarkt
4. Gegevensverstrekking aan en informeren/adviseren van de ketenpartners (GSD en UWV)
5. Het verstrekken van ontslagvergunningen

Voor het realiseren van de hoofddoelstellingen staat het CWI een scala aan diensten ter beschikking die volgens landelijk geformuleerde referentiewerkprocessen (RWP) moeten worden uitgevoerd. De hoofdlijnen van de RWP zijn:

1. Werk boven inkomen (uitkering)
2. De klant is de maat der dingen
3. Het benadrukken eigen verantwoordelijkheid van de klant
4. Het bieden van dienstverlening op drie niveaus:
  - a. aanbieden instrumenten;
  - b. bieden van ondersteuning en het geven van informatie en advies;
  - c. bieden van persoonlijke dienstverlening
5. Het organiseren van een beursvloer voor arbeid
6. Kwaliteit aan de kop van het proces
7. Beperking overdrachtsmomenten

Om een klantgerichte dienstverlening te kunnen bieden zijn in het bedrijfsplan de klanten onderscheiden naar drie categorieën: 1. werkzoekenden; 2. casemanagers van ketenpartners en 3. werkgevers en intermediairs. Vervolgens is schematisch weergegeven welke diensten (producten) beschikbaar of optioneel zijn voor welke klantensort. Tevens zijn alle diensten toebedeeld aan de vijf hoofddoelstellingen en zijn ramingen gemaakt voor het aantal te leveren diensten (productbegroting).

Om de kwaliteit van de dienstverlening aan de ketenpartners GSD en UWV te borgen zijn Service Niveau Overeenkomsten (SNO) afgesloten. De afspraken tussen CWI en UWV en CWI en GSD hebben betrekking op de dienstverlening aan de gezamenlijke klant, de bedrijfsprocessen, de gegevensoverdracht, het overleg en de besluitvorming. In de SNO's zijn afspraken gemaakt over o.m.:

- afbakening taken;
- klantontvangst en -herkenning;
- voor de ketenpartner relevante CWI-producten (o.a. volledigheid en tijdigheid);
- verwijtbaar gedrag;
- afspraken over informatie-uitwisseling en gezamenlijk te beheren documenten;
- overlegstructuur;
- evaluatie van de dienstverlening;
- afgesproken prestatie-indicatoren;
- behandeling van klachten;
- bevoegdheden.

Het besturingsconcept van de organisatie CWI is gebaseerd op verschillende processen en prestatie-indicatoren, die volgens de vier perspectieven<sup>118</sup> van de Balanced Scorecard (BSC) zijn opgesteld. Sturing door het management op de prestatie-indicatoren wordt mogelijk doordat elke indicator is voorzien van een norm.

---

<sup>118</sup> In het model van de Balanced Scorecard (BSC) worden vier perspectieven onderscheiden die van belang zijn voor een organisatie bij de realisatie van doelstellingen: het financiële of het resultaatperspectief; het klantenperspectief; het interne processenperspectief en het innovatieperspectief (Kaplan en Norton 1997). Een voorbeeld: Om een bepaalde winst (perspectief: resultaten) te behalen, zal een organisatie de afnemerstrouw (perspectief: klanten) moeten vergroten. Dat vereist een hoge(re) leverbetrouwbaarheid en daarmee een betrouwbaar(der) productieproces (perspectief: interne processen). De kwaliteit van de interne processen moet worden geborgd door goed opgeleide medewerkers en toepassing van nieuwe technologie (perspectief: innovatie).

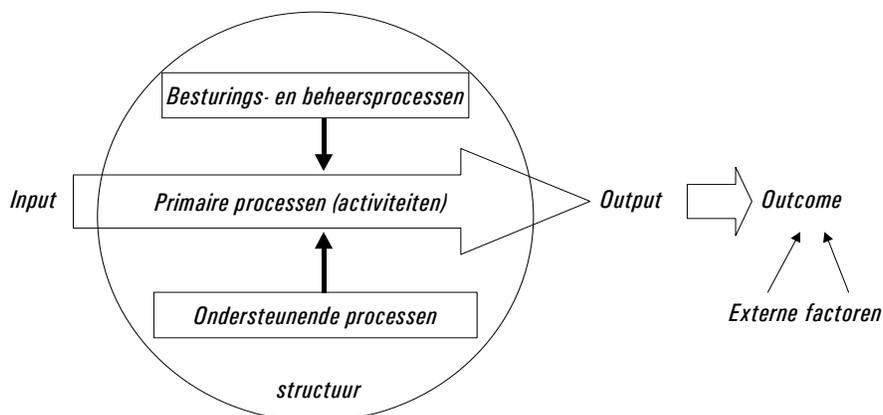
<b>Indicator</b>	<b>norm</b>
<b>1. Perspectief (externe) doelstellingen</b>	
<b>A. Uitstroom naar werk</b>	
% uitstroom naar werk fase 1 wz binnen 6 mnd na intake	70%
aandeel etn. minderheden fase 1 wz in uitstroom naar werk < 6 mnd	25%
<b>B. Vervullen van vacatures</b>	
aantal geregistreerde vacatures op de CWI-vestigingen (exc. Werk.nl)	277.000
marktbereik geregistreerde vacatures op de CWI-vestigingen (excl. Werk.nl)	32%
aantal vacatures in behandeling genomen op de CWI vestigingen	139.000
vervullingsquote vacatures in behandeling genomen op de CWI-vestigingen	50%
percentage 'gesloten' vacatures binnen 72 uur geschikte kandidaten aangeleverd	70%
percentage afgehandelde tewerkstellingsvergunningen met doorlooptijd < 5w	75%
<b>C. Zelfhulp</b>	
aantal raadplegingen Werk.nl	pm
aantal bezoekers beursvloer	pm
marktbereik vacatures CWI totaal na invoering NVS	42%
% voorziene vacatures NVS (zelf help)	30%
<b>D. Gegevensverstrekking ketenpartners</b>	
percentage overdracht uitkeringsaanvraag UWV tijdig en compleet (cf. SNO's)	70%
percentage kwint + reïntegratieadvies binnen termijn SNO-UWV	90%
percentage overdracht uitkeringsaanvraag GSD tijdig en compleet (cf. SNO's)	70%
percentage kwint + reïntegratieadvies binnen termijn SNO-GSD	90%
percentage uitkeringsaanvragen potentieel uitkeringsgerechtigden	90%
percentage uitkeringsverstrekkings uitkeringsaanvragen	80%
<b>E. Ontslagvergunningen</b>	
percentage afgehandelde ontslagvergunningen met doorlooptijd 6w	75%
<b>2. Klantperspectief</b>	
rapportcijfer klanttevredenheid werkzoekenden	6.0
rapportcijfer klanttevredenheid werkgevers	6.0
rapportcijfer klanttevredenheid ketenpartners	6.0
<b>3. Intern perspectief</b>	
Bezettingsgraad	95%
Ziekteverzuim	10.0%
Flexschil	pm
Realisatie productie % begrote productie (prestatieafhankelijk budget)	100%
Exploitatiesaldo (x fl. 1 mln)	> 0
<b>4. Innovatief perspectief → voor 2002 vertaald in implementatie</b>	
CWI's RWP per begin jaar	131
CWI's Cwintake per medio jaar	131
CWI's spoor 2 ultimo jaar	131
% adviseurs wi + medewerkers wi getraind	100%
% adviseurs wi gecertificeerd	25%
implementatie Werk.nl	80%

Naast de in de BSC opgenomen belangrijkste prestatie-indicatoren zijn afzonderlijk de bezuinigingsdoelstellingen geformuleerd die gerealiseerd moeten worden. Het overzicht afname incidentele kosten en efficiency structurele kosten bevat een gedetailleerd overzicht waarin de bezuinigingsdoelstellingen, onder voorwaarde van ongewijzigde productieaantallen en ongewijzigd beleid, zijn gekwantificeerd (in euro's en fte's) en gekoppeld aan meetbare termijnen.

Outputsturing is een centraal uitgangspunt in het besturingsconcept van de organisatie CWI. Begrippen die hierbij een belangrijk rol spelen zijn: productie, kwaliteitsborging, prestatie meting en transparantie van de resultaten. Elke bedrijfseenheid

wordt geacht de jaarlijkse productie te ramen en is tevens verantwoordelijk voor het meten van de eigen productie (output) alsmede de bereikte resultaten (outcome). De borging van de kwaliteit wordt gegarandeerd door het uitvoeren van (vooral nog) interne audits en zelfevaluaties (visitatie). De prestaties van de organisatie worden (intern) transparant gemaakt via intranet en vergelijkbare CWI's worden in een totaaloverzicht met elkaar vergeleken (benchmarken). De BSC biedt inzicht in de belangrijkste prestatie-indicatoren en elke (set van) indicator(en) kent een daarop aanspreekbare manager. De beoordeling en conclusies omtrent de samenhang tussen de indicatoren (de balancing) wordt geleverd door de landelijke staf.

In het bedrijfsplan is een evaluatieschema opgenomen dat gebruikt gaat worden bij het beantwoorden van de vraag of de in het jaarlijks op te stellen Werkplan CWI geformuleerde doelen zijn bereikt en of daarbij sprake was van een efficiënte uitvoering.



Ter operationalisering van het evaluatieschema wil de Centrale Organisatie Werk en Inkomen de volgende vragen aan de CWI's stellen:

1. Welke doelen zijn in het Werkplan CWI geformuleerd?
2. Tot welke activiteiten zou dit aanleiding gegeven moeten hebben (activiteitenplannen)?
3. In welke mate is de activiteit gerealiseerd?
4. In welke mate is daarmee het doel gerealiseerd?
5. Welke neveneffecten zijn in dat proces opgetreden?
6. Wat heeft dit initieel gekost?
7. Hoe is de verhouding beoogd resultaat/neveneffect/middeleninzet (en kan dit verbeteren)?

Naast het evaluatieschema zijn in het bedrijfsplan ook schema's opgenomen voor de beleidsplanning- en evaluatiecyclus en een management control systeem (kwaliteitsborging).

#### *Opmerkingen naar aanleiding van bedrijfsplan*

De uitwerking van het bedrijfsplan maakt een gedegen indruk. De missie is vertaald in vijf hoofddoelstellingen en in het bedrijfsplan is beschreven welke klant-productcombinatie bijdragen aan de realisatie van de vijf hoofddoelen. Voor de vijf doelstellingen zijn prestatie-indicatoren inclusief normen opgesteld, welke als indica-

toren voor het perspectief *externe doelstellingen* in een Balanced Scorecard zijn opgenomen. De BSC is voorts aangevuld met doelstellingen voor het klant- het intern en het innovatief perspectief. De kwaliteit van de dienstverlening aan de ketenpartners wordt geborgd middels Service Niveau Overeenkomsten en periodiek worden door middel van klanttevredenheidsonderzoek de waardering van werkzoekenden, werkgevers en ketenpartners gevraagd. Het geheel is ingebed in een evaluatiemodel en een beleids- en evaluatiecyclus en lijkt goed aan te sluiten bij de karakteristieken voor procesbeheersing zoals beschreven in paragraaf 4.3 en de vereisten van VBTB.

Zonder het belang van het bedrijfsplan te bagatelliseren, worden hieronder toch enkele kanttekeningen geplaatst. Opvallend aan het bedrijfsplan is dat de relatie tussen de CWI-organisatiedoelen en de hogere doelen op het niveau van de keten niet altijd even expliciet zijn. Zo staat in de missie dat de organisatie CWI actief bijdraagt aan het goed functioneren van de arbeidsmarkt, maar is er geen expliciete missiestatement geformuleerd over de participatie en rol in de regionale platforms arbeidsmarkt. Verder lijkt de sturing vanuit de organisatie CWI op de realisatie van de ketendoelstelling zich vooral te beperken tot procesindicatoren – zoals tijdigheid en volledigheid van de informatieoverdracht en klanttevredenheid over de CWI-dienstverlening – en minder op de prestaties die de SUWI-eten als geheel moeten leveren. De CWI-ases uit het onderzoek laten de noodzaak zien van het laten samenvallen van het eigen belang van het CWI met het hogere doel op het niveau van de keten<sup>119</sup>. Daarnaast valt op dat het besturingsconcept van de organisatie CWI niet wezenlijk verschilt van het besturingsconcept dat de laatste jaren bij Arbeidsvoorziening werd gehanteerd. De financiële sturing is, evenals bij Arbeidsvoorziening het geval was, gebaseerd op de jaarlijks op te stellen productbegroting en de gerealiseerde productie (output). In het bedrijfsplan is niets gevonden over financiële prikkels die verbonden worden aan de resultaten (outcome). Volgens het bedrijfsplan moeten de CWI's geprikkeld worden tot prestatie door het *openbaar maken* van de BSC via intranet en het *benchmarken* van vergelijkbare CWI's<sup>120</sup>. In de besturing van de organisatie CWI lijkt daarmee de nadruk te liggen op outputsturing, hetgeen toch meer weg heeft van een inspanningsverplichting dan van een resultaatverplichting.

Los van deze opmerkingen blijft de eerste indruk dat de organisatie CWI een indrukwekkend ontwerp voor een stuurinstrument heeft ontwikkeld met in principe goed meetbare prestatie-indicatoren. De vraag die op dit moment op basis van het bedrijfsplan echter nog niet beantwoord kan worden, is *hoe* de organisatie CWI de prestaties gaat meten. De praktijkwaarde van de prestatiemeting hangt voor een belangrijk deel samen met de *validiteit* en *betrouwbaarheid* van het gehanteerde meetsysteem<sup>121</sup>. Het gebruik maken van een BSC is een goed uitgangspunt voor een resultaatgerichte sturing. Wel moet worden opgemerkt dat er nog geen duidelijkheid bestaat over de onderlinge samenhang tussen die indicatoren (de *balancing*). Volgens het bedrijfsplan wordt deze *balancing* achteraf geleverd door de landelijke staf. Dit is opmerkelijk omdat de geestelijke vaders van de BSC, Kaplan en Norton, het belang onderstrepen dat het management zich vooraf dient uit te spreken over en te committeren aan de belangrijkste doelstellingen op de vier perspectieven, wat de onderlinge relatie is

<sup>119</sup> Zie ook Achten e.a., 2002.

<sup>120</sup> Hoewel minder ver ontwikkeld, werd ook het openbaar maken en vergelijken van prestaties bij Arbeidsvoorziening al gebruikt als sturingsinstrument.

<sup>121</sup> Zie paragraaf 3, noot 6.

tussen de te verrichten activiteiten en welke prestatie-indicatoren daaraan verbonden moeten worden<sup>122</sup>.

Maar waarschijnlijk zijn er nog te weinig ervarings- en empirische gegevens voorhanden om de onderlinge relaties tussen indicatoren te kunnen analyseren. Hiermee kunnen echter wel vraagtekens worden gezet bij de *functionaliteit* en de *legitimiteit* van de prestatiemeting<sup>123</sup>. Maar ook in het algemeen geldt dat in het bedrijfsplan de samenhang tussen missie, doelstellingen, hoofdlijnen van dienstverlening, de prestatie-indicatoren en de BSC, de afzonderlijke doelstellingen voor vermindering van kosten en Fte's, het evaluatieschema en de beleids- en evaluatiecyclus niet altijd even evident is. Op zich is dat ook niet verwonderlijk. De organisatie CWI bestaat wettelijk sinds 1 januari 2002 en de feitelijke implementatie is daarmee pas recent van start gegaan. Daarnaast is de voor de informatievoorziening cruciale ICT-ondersteuning eveneens in ontwikkeling. In een onderzoek van Berenschot wordt daarom ook aanbevolen de SUWI-partners de tijd te geven om de implementatie te volbrengen, de partners in 2002 zo min mogelijk te belasten met nieuw(e) beleid en regelgeving en veel aandacht te besteden aan het realistisch managen van verwachtingen bij met name politiek en publiek<sup>124</sup>. Naast het creëren van deze ruimte voor de SUWI-partners, zal er tijdens de implementatie een substantiële (lijn)management-verantwoordelijkheid moeten zijn voor het verder ontwikkelen en het bewaken van de implementatie van het sturingsinstrument. De in het CWI-onderzoek beschreven cases bevestigen immers de bevinding dat in de sociale sector relatief veel geld en tijd wordt geïnvesteerd in het verzamelen van gegevens, maar weinig aan het verwerken er van tot bruikbare informatie (met elkaar in verband gebrachte en geïnterpreteerde gegevens). Er bestaat een hardnekkige mythe dat als gegevens eenmaal zijn verzameld, men kan volstaan met *één druk op de knop* om betekenisvolle informatie te genereren die geschikt is voor de bijstelling van het handelen, terwijl in de praktijk blijkt dat informatiebestanden onderling vaak niet vergelijkbaar zijn en de kwaliteit van de gegevens te wensen overlaat<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Kaplan en Norton, 1997.

<sup>123</sup> Zie paragraaf 3, noot 6

<sup>124</sup> Kok e.a., 2001.

<sup>125</sup> Van der Laan en Potting, 1997.

## Literatuur bij hoofdstuk 4

Achten, B.P.T., J.J.M. Besseling en B.M.F. Fermin (2002) *Inzicht in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de reïntegratie-keten voor (ontslag) werklozen*, TNO Arbeid, Hoofddorp

Ahaus, C.T.B en F.J. Diepman (1998), *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer

Boomsma, S. en A. van Borrendam (1994), *Kwaliteit van dienstverlening*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer

Centrale Organisatie Werk en Inkomen (2001), *Beleidsplan CWI 2002*, Zoetermeer

De Heer, A. en C.T.B. Ahaus (1994), *ISO 9000-serie en kwaliteitshandboek*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer

De Vos, E.L., B.M.F. Fermin en A. Heyma (2000), *Reïntegratie meten: is weten Onderzoek naar prestatie-indicatoren voor effect-en procesevaluatie in de sociale zekerheid en uitvoering van reactiveringsbeleid*, TNO Arbeid, Hoofddorp

Fermin, B.M.F. (2001), *Sturen en meten in het CWI; ICT en uitvoering sociale zekerheid, een casestudie*, TNO Arbeid, Hoofddorp

Hanraets, P.T.A.M. (1998), *Hinderlijk volgen, CVCS, het intranet van de sociale zekerheid*, i In: *Computable*

Hendriksen, J. (2001), *Samenwerking binnen CWI sleutel tot succes*, in: *Sociaal Bestek 12*

Jackson, P.M. (1988), *The Management of performance in the Public Sector*, in: *Public Money and Management*

Kaplan, R.S. en D.P. Norton, (1997), *Op kop met de balanced scorecard: strategie vertaald naar actie*, Contact, Amsterdam

Kok, D.L.J., W.M. de Haan F. Bannink, J.J. Gelevert, A.J. Muller-Sloos en ir. J.J.I. Sprenger,(2001), *Eindrapport van een onderzoek naar de risico's bij de inwerking-treding van SUWI*, Berenschot, Utrecht

La Roye, M. (2000), *Procesevaluatie en prestatie-indicatoren (concept)*, TNO Arbeid, Hoofddorp

Lisv (1999), *Plan van werkzaamheden Lisv 2001*, in: *Lisv-informatie Special*, nummer 10

Looij, R. en J. Wissen (1999), *ICT brengt klant en instelling bij elkaar*, in: *Sociaal Bestek nr 12*

SUWI veranderorganisatie (2000a), *Dienstverleningsconcept Referentiewerkproces*, versie 3.2, Den Haag

SUWI veranderorganisatie (2000b), *Het spreidingsplan CWI's*, Den Haag

SUWI veranderorganisatie (2000c), *Beleidsplan ICT* (concept), Den Haag

SWI (1999), *Instrument effectmeting*, Den Haag

SZW (1999), *Kabinetsstandpunt Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-I)*, Den Haag

SZW (2000), *Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-II)*, Den Haag

Van der Laan, G. en J. Potting (1997), *Monitoring in het AMW, de mythe van één druk op de knop*, 170 – 181, in: *Nederland aan de Monitor*, R. Engbersen (red) e.a., NIZW, Utrecht

## 5 Casus 3: De effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten

A.O.J. Heyma<sup>126</sup>

*In dit hoofdstuk wordt een evaluatiemethodiek gepresenteerd waarmee de netto effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten kan worden gemeten. Daartoe is een duurmodel ontwikkeld voor individuele baanzoekduren, waarmee kan worden vastgesteld in hoeverre de inzet van reïntegratiemaatregelen de baanzoekduur verkort. Deze netto effectiviteit is afhankelijk van of, wanneer en welke reïntegratie-instrumenten zijn ingezet. Dat hangt mede af van kenmerken van de arbeidsgehandicapte zelf: de toepassing van reïntegratie-instrumenten is selectief. Arbeidsgehandicapten die geen reïntegratie-instrumenten ontvangen kunnen worden beschouwd als een controlegroep. Deze verandert echter in de loop der tijd van samenstelling. Bovendien verschilt de controlegroep wezenlijk van de groep arbeidsgehandicapten die wel reïntegratie-instrumenten ontvangt. Hier wordt in het model voor gecorrigeerd. Daarnaast houdt het duurmodel rekening met het tijdstip waarop instrumenten worden ingezet en effectief worden. Tenslotte wordt gekeken naar de invloed van de duur van scholing of kwalificatie op de baankans. Het duurmodel is geschat op gegevens van ruim 96 duizend arbeidsgehandicapten tussen 1 januari 1997 en 1 juni 2000, afkomstig uit het administratieve Vakwerkbestand van Kliq (voorheen Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie). De analyse en uitkomsten van het onderzoek hebben alleen betrekking op arbeidsgehandicapten die een intakegesprek hebben gehad. De schattingsresultaten laten zien dat de netto effectiviteit van reïntegratiemaatregelen zichtbaar is te maken en in belangrijke mate kan worden gecorrigeerd voor de selectieve inzet van instrumenten. Zowel bemiddeling als kwalificatie blijken significante en positieve effecten te hebben op de kans een baan te vinden. Het blijkt dat de baankans tussen 1997 en 2000 sterk is gegroeid. Arbeidsgehandicapten die via een herbeoordeling het reïntegratieproces instromen hebben daarbij een relatief slechte arbeidsmarktpositie. In het midden van Nederland bestaat de grootste kans op een baan, terwijl die in perifere gebieden significant lager ligt. Vrouwen, personen van Turkse afkomst en Marokkanen, volledig arbeidsongeschikten en ouderen met weinig werkervaring hebben als arbeidsgehandicapte de kleinste kansen om weer aan het werk te komen. Door selectieve toepassing van reïntegratie-instrumenten wordt in ieder geval voor Turken en ouderen in de praktijk iets van deze positie verbeterd. Arbeidsgehandicapten die zich spontaan melden en volledig arbeidsongeschikten ontvangen minder vaak een reïntegratie-instrument. De inzet van reïntegratie-instrumenten is afgenomen tussen 1997 en 1999, maar vanwege de gunstige economische omstandigheden heeft dat slechts een beperkte invloed gehad op de plaatsingskans.*

---

<sup>126</sup> Arjan Heyma is werkzaam bij de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO). De hier gerapporteerde uitkomsten zijn het resultaat van onderzoek dat hij heeft uitgevoerd in samenwerking met TNO Arbeid, eerst in dienst van TNO inro en later van SEO. Het onderzoek is begeleid door Edwin de Vos, Jan Besseling en Bruno Fermin, allen werkzaam bij TNO Arbeid. Dank gaat uit naar alle participanten van een workshops die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd. Speciale dank gaat uit naar Kliq voor het beschikbaar stellen van de gegevens en het geven van nuttig commentaar op eerdere versies van deze rapportage.

*Ten aanzien van de precieze omvang van de netto effectiviteit van reïntegratie-instrumenten wordt een voorbehoud gemaakt. Voor een grote groep arbeidsgehandicapten in het gebruikte administratieve bestand ontbreekt namelijk een deel van de benodigde gegevens. Dit zou in het uiterste geval kunnen betekenen dat de kans op een baan door de inzet van bemiddeling niet met gemiddeld 29 procentpunten stijgt, maar met gemiddeld 17 procentpunten.*

## **5.1 Inleiding en achtergrond**

Ondanks de economische groei in de jaren negentig van de vorige eeuw en de daaruit voortvloeiende krapte op de arbeidsmarkt, is de arbeidsparticipatie in Nederland vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt nog altijd laag: naar schatting 1,9 miljoen mensen maken min of meer deel uit van een ‘stille reserve’. Een groot deel daarvan bestaat uit arbeidsgehandicapten in de zin van de Wet Rea (Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten), die op 1 juli 1998 van kracht werd. Deze wet omvat een aantal reïntegratie-instrumenten die ervoor moeten zorgen dat meer arbeidsgehandicapten terugkeren in een baan. Voorbeelden van reïntegratie-instrumenten zijn sollicitatietrainingen, bemiddeling tussen werkzoekenden en werkgevers en praktijkervaringplaatsen. Het Nederlandse actieve arbeidsmarktbeleid, waarvan deze maatregelen een onderdeel zijn, is in de afgelopen jaren aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. De middelen die ervoor worden ingezet belopen inmiddels meer dan vijf miljard euro (2001). Maar hoe succesvol is dit beleid? Hoe effectief zijn de ingezette instrumenten? En hoe kan het succes en de effectiviteit worden gemeten?

In een studie van de interdepartementale werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (IBO, 2001) wordt de vraag gesteld “of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht”. De conclusie luidt dat verschillende evaluatiestudies naar reïntegratie-instrumenten ofwel onderling uiteenlopende uitkomsten opleveren, ofwel gebaseerd zijn op onvoldoende betrouwbare onderzoeksmethoden. Ze stelt dat het effect van scholing op de kans weer aan het werk te komen zeer gering is. De Algemene Rekenkamer (2001) komt in een onderzoek naar de reïntegratie van arbeidsgehandicapten tot een soortgelijke conclusie. Volgens haar vallen de resultaten van het reïntegratiebeleid tegen wat betreft het aantal gerealiseerde plaatsingen op de arbeidsmarkt. Maar tegelijkertijd stelt zij dat wanneer een plaatsing wordt gerealiseerd, de kans op een blijvend effect aanzienlijk is en dat de reïntegratie van arbeidsgehandicapten een bijdrage kan leveren aan de beperking van het WAO-volume. Zowel de interdepartementale werkgroep als de Algemene Rekenkamer bevelen het kabinet daarom aan om duidelijker te formuleren tot welke prestaties en effecten het reïntegratie- en arbeidsmarktbeleid moet leiden en in welk tijdsbestek, en om te komen tot een betere informatievoorziening en eenduidiger onderzoeksmethodiek.

In dit hoofdstuk wordt een evaluatiemethodiek gepresenteerd waarmee de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten wordt gemeten. Er wordt uitgelegd hoe de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten statistisch op basis van gegevens van individuele arbeidsgehandicapten kan worden vastgesteld, welke problemen een rol spelen bij de evaluatie van effectiviteit en hoe deze kunnen worden opgelost. Tenslotte wordt de gemeten effectiviteit en de implicaties ervan be-

sproken. Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over effectiviteit wordt netto-effectiviteit bedoeld. Deze is omschreven als de verandering in baankans of baanzoekduur die het directe gevolg is van het toepassen van reïntegratie-instrumenten. Deze verschilt van de bruto-effectiviteit, welke gelijk is aan het aandeel personen dat na een reïntegratietraject succesvol is geplaatst op de arbeidsmarkt, dus inclusief arbeidsgehandicapten die ook zonder reïntegratie-instrumenten een baan zouden hebben gevonden.

Paragraaf 5.2 gaat in op de reïntegratiegegevens van arbeidsgehandicapten die voor het onderzoek beschikbaar zijn. Paragraaf 5.3 bespreekt de problemen die zich kunnen voordoen bij de modellering van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. Een econometrisch model voor individuele reïntegratiekansen ter evaluatie van die effectiviteit wordt gepresenteerd in paragraaf 5.4. Paragraaf 5.5 bespreekt de resultaten van een empirische analyse met dit model. Conclusies en suggesties voor vervolg worden gegeven in paragraaf 5.6.

## **5.2 Beschikbare reïntegratiegegevens van arbeidsgehandicapten**

De gegevens die voor het onderzoek beschikbaar zijn, zijn aangeleverd door Kliq, voorheen de concerneenheid Arbeidsintegratie van Arbeidsvoorziening. De gegevens zijn afkomstig uit het administratieve Vakwerk-bestand. Dit bestand wordt door Kliq gebruikt om het contact met klanten in vast te leggen. Het bestand bevat een groot aantal gegevens op individueel niveau, zowel wat betreft persoonlijke kenmerken (leeftijd, geslacht, opleiding) als individuele arbeidsmarktgegevens (arbeidservaring, mate van arbeidsongeschiktheid) en kenmerken van het gevolgde reïntegratietraject (begin, duur en al dan niet succesvolle afronding van reïntegratie-instrumenten, plaatsing in een (nieuwe) baan).

De door Kliq aangeleverde gegevens betreffen 146.791 arbeidsgehandicapten. Van deze personen zijn er 119.105 waarvan bekend is wanneer ze precies netto zijn ingestroomd, ofwel wanneer zij voor het eerst met een dossiernummer zijn opgenomen in het Vakwerk-bestand. Deze periode loopt van 1 januari 1997 tot en met 1 augustus 2000<sup>127</sup>. Personen kunnen vaker zijn aangemeld en intakegesprekken hebben gehad (bruto-instroom), maar er zijn verschillende redenen waarom deze instroom geen netto-instroom is. Het kan bij zo'n gesprek blijken dat de persoon onbemiddelbaar is, de persoon komt niet opdagen bij de bemiddeling, of de persoon stond al eerder bij Kliq ingeschreven. Personen verdwijnen weer uit het bestand als ze niet komen opdagen en aan het einde van de reïntegratiebehandeling, bijvoorbeeld door een plaatsing. Voor de empirische analyse is het van essentieel belang dat op meerdere momenten gegevens van dezelfde personen zijn vastgelegd, bij voorkeur zolang zij bemiddeling, kwalificatie, scholing of andere reïntegratie-instrumenten ontvangen. Zo ontstaat een longitudinaal gegevensbestand, waarmee baanzoekduren kunnen worden onderzocht.

Veel van de gegevens worden door Kliq pas achteraf in het bestand geregistreerd, soms pas na 2 maanden. Daardoor is het mogelijk dat de meest recente gegevens on-

---

<sup>127</sup> Eén persoon is netto ingestroomd in 1994 en een aantal in 1996, maar deze worden verder niet in de analyse betrokken.

volledig zijn. Om meer zekerheid te hebben over de volledigheid van gegevens in de periode die wordt geanalyseerd, wordt alleen informatie van vóór 1 juni 2000 gebruikt. Dit betekent dat alle informatie van arbeidsgehandicapten na deze datum niet in het onderzoek is meegenomen. Verder wordt het aantal waarnemingen in het bestand gereduceerd op grond van een aantal logische eisen, bijvoorbeeld wanneer de gerapporteerde arbeidservaring langer heeft geduurd dan het potentiële werkzame leven (gelijk aan de leeftijd minus 15 jaar). Ook worden arbeidsgehandicapten buiten de analyse gehouden voor wie instrumenten meteen vanaf het intakegesprek worden toegepast. Voor deze personen is het belangrijke effect van een selectieve toekenning van maatregelen niet te identificeren (zie paragraaf 4). Uiteindelijk blijven er 96.364 arbeidsgehandicapten over waarop de analyse wordt verricht (81 procent van de personen waarvoor een intakegesprek is geregistreerd en 66 procent van het oorspronkelijke bestand). Dit wordt in het vervolg het *analysebestand* genoemd.

Voor de arbeidsgehandicapten die een intakegesprek hebben gehad, is onder meer informatie aanwezig over de datum van instroom, welke reïntegratie-instrumenten zijn ontvangen, wanneer deze zijn ontvangen en wat het resultaat daarvan is, het Arbeidsvoorzieningsgebied waar dit plaats heeft, wat voor scholing is genoten, welke uitkeringen voor en na de scholing zijn ontvangen, functieniveau, arbeidservaring, opleidingsrichting en opleidingsniveau, arbeidsongeschiktheidspercentage, geboortedatum, geslacht, burgerlijke staat, nationaliteit, of personen zijn geplaatst en waar, in welke functie en met wat voor soort dienstverband. Helaas is niet voor alle personen alle informatie beschikbaar. Gedeeltelijk omdat dit niet is geregistreerd (niet alle velden in het administratieve Vakwerk-bestand worden verplicht ingevuld) en gedeeltelijk omdat deze informatie nog niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat personen nog niet zijn geplaatst in een baan. Hieronder volgt een overzicht van de beschikbare gegevens, hoe ze zijn gedefinieerd, hoe ze gebruikt kunnen worden in de analyse, en hoe ze in het analysebestand variëren. Het gaat daarbij steeds om globale verschillen tussen groepen arbeidsgehandicapten, waaruit geen statistische conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van mogelijke causale verbanden. Pas wanneer rekening wordt gehouden met gelijktijdig optredende effecten (door middel van een multivariate analyse) en tevens wordt gecorrigeerd voor de invloed van de baanzoekduur en selectie in de toepassing van reïntegratiemaatregelen, kunnen conclusies worden getrokken over mogelijke oorzaken van de waargenomen baanzoekduren (zie paragraaf 5.5).

### 5.2.1 Plaatsingen

Een arbeidsgehandicapte heet te zijn geplaatst wanneer hij of zij een baan vindt. Soms verliest de arbeidsgehandicapte die baan weer en wordt opnieuw geplaatst. Voor het zoekproces dat in dit onderzoek wordt beschreven is alleen de eerste plaatsing waarvan de datum bekend is relevant. Er wordt geen rekening gehouden met de duurzaamheid van deze plaatsing, hetgeen tot een overschatting van de werkelijke effectiviteit kan leiden<sup>128</sup>. Tabel 5.1 laat zien hoeveel procent van de arbeidsgehandicapten in het analysebestand wel en (nog) niet is geplaatst. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsgehandicapten die alleen bemiddeling, alleen kwalificatie,

<sup>128</sup> Volgens de Algemene Rekenkamer (2001) is de kans op een blijvend effect aanzienlijk wanneer een plaatsing wordt gerealiseerd. Niet corrigeren voor de duurzaamheid van een plaatsing leidt daarom vermoedelijk slechts tot een kleine overschatting van de netto effectiviteit.

allebei of geen van beide hebben ontvangen en naar de volgorde waarin zij deze reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen. Het plaatsingspercentage komt uit op 24,1 procent. Dit percentage geldt gemiddeld over alle arbeidsgehandicapten, ongeacht of zij reïntegratie-instrumenten ontvangen. Veel van de arbeidsgehandicapten in het Vakwerk-bestand hebben het reïntegratietraject echter nog niet afgerond. Daarom is het hier gerapporteerde plaatsingspercentage lager dan het vaak door reïntegratiebureaus gerapporteerde percentage, dat alleen de plaatsingen *na een afgerond reïntegratietraject* betreft. Het analyseren van alle reïntegratieactiviteiten van arbeidsgehandicapten, in plaats van alleen afgeronde reïntegratietrajecten, is nodig voor de bepaling van de netto effectiviteit.

Tabel 5.1 Percentage al dan niet geplaatste arbeidsgehandicapten

Ontvangen instrumenten	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst	Totaal
Geen	56,3	8,5	64,8
Alleen bemiddeling	16,1	11,8	27,9
Alleen kwalificatie	1,0	0,8	1,8
Eerst bemiddeling, dan kwalificatie	1,9	2,4	4,3
Eerst kwalificatie, dan bemiddeling	0,6	0,6	1,2
Totaal	75,9	24,1	100,0

### 5.2.2 Ontvangen reïntegratie-instrumenten

Vanaf het moment dat een arbeidsgehandicapte een intakegesprek heeft, doorloopt hij of zij een reïntegratieproces waarin een of meer instrumenten worden ontvangen. Deze instrumenten kunnen grofweg worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- Het *intakegesprek* zelf, met bijvoorbeeld de vaststelling van een reïntegratieplan;
- *Bemiddeling*, bijvoorbeeld tussen de arbeidsgehandicapte en potentiële werkgevers over aangepast werk;
- *Kwalificatie*, zoals sollicitatietrainingen, praktijkervaring of scholing, en
- *Onderzoek en overige producten*, onder meer een oriëntatie op beroepsmogelijkheden of motivatie-interventie. Deze laatste categorie wordt verder niet in de analyse betrokken.

In het Vakwerk-bestand worden meer dan 100 verschillende instrumenten onderscheiden, welke ingedeeld kunnen worden in deze 4 categorieën. De analyse in dit hoofdstuk richt zich op de effectiviteit van bemiddeling en kwalificatie bij arbeidsgehandicapten die een intakegesprek hebben gehad. Voor elk van de instrumenten is bekend wanneer ze zijn begonnen, wanneer ze eindigen (dus ook hoelang ze hebben geduurd), en of ze al dan niet succesvol zijn afgerond. Voor de bepaling van de effectiviteit van instrumenten is het van belang om in de modellering het moment aan te geven waarop een instrument daadwerkelijk effectief wordt. Dit moment zal verschillen tussen instrumenten en bovendien zal er eerder sprake zijn van een geleidelijk effect dan van een plotselinge verandering. Het bepalen van zo'n moment blijft voor de analyse daarom min of meer willekeurig. Er wordt echter verondersteld dat bemiddeling effectief wordt bij de start van het eerste bemiddelingsinstrument, kwalificatie bij de eerste succesvolle afronding van een kwalificatie-instrument, en een reïntegratietraject vanaf het moment van de eerste bemiddeling of succesvolle kwalificatie<sup>129</sup>. Idealiter zou de effectiviteit van elk afzonderlijk instrument moeten worden

<sup>129</sup> Er wordt aangenomen dat een kwalificatie instrument succesvol is afgerond wanneer dit in het Vakwerk-bestand door middel van een afsluitcode wordt aangegeven en er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals

vastgesteld, maar dat zou tot een zeer gecompliceerde analyse leiden. Om toch meer detaillering in de meting van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen aan te brengen, wordt onderscheid gemaakt naar de volgende subcategorieën (zie bijlage I):

#### Bemiddeling

- Basisbemiddeling
- Intensieve bemiddeling
- Aanbodgestuurde bemiddeling (bijvoorbeeld individuele werving passende arbeid)
- Vraaggestuurde bemiddeling (bijvoorbeeld via een sollicitatieclub)

#### Kwalificatie

- Sollicitatietraining
- Praktijkervaring (bijvoorbeeld arbeidsgewenning)
- Scholing

Combinaties van deze bemiddelings- en kwalificatie-instrumenten leiden weer tot typische reïntegratietrajecten, gespecificeerd in bijlage II. Tabel 5.2 biedt een overzicht van de verdeling van deze verschillende trajecten over arbeidsgehandicapten in het analysebestand, zowel voor geplaatsten als voor (nog) niet-geplaatsten. Onder geplaatsten is het aandeel van vrijwel alle trajecten flink hoger dan onder niet-geplaatsten. Dit vertelt echter nog weinig over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten, aangezien het volgen van een traject tijd kost, waarin tevens een baan kan worden gevonden. Personen die geen reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen zitten over het algemeen korter in het bestand. Bemiddeling wordt vaker toegepast dan kwalificatie, ondanks de populariteit van sollicitatietrainingen. Basisbemiddeling komt minder vaak voor dan specifieke aanbodgestuurde of vraaggestuurde bemiddeling.

Tabel 5.2 Percentages in het analysebestand naar het soort ontvangen instrumenten

Type reïntegratietraject	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Geen	74,3	35,5
Alle bemiddelingstrajecten	24,4	61,2
Traject 1: één maal vraaggestuurde bemiddeling	10,1	17,3
Traject 2: meerdere malen vraaggestuurde bemiddeling	2,0	9,7
Traject 3: één maal aanbodgestuurde bemiddeling	7,8	16,9
Traject 4: meerdere malen aanbodgestuurde bemiddeling	0,8	8,0
Traject 5: vraag- én aanbodgestuurde bemiddeling	1,4	4,7
Traject 6: basisbemiddeling	1,8	3,5
Alle andere bemiddelingstrajecten	0,5	1,1
Alle kwalificatietrajecten	4,6	16,0
Traject 1: alleen sollicitatietraining(en)	3,0	9,9
Traject 2: alleen scholing	0,8	1,2
Traject 3: alleen praktijkervaring	0,5	3,6
Alle andere kwalificatietrajecten	0,3	1,3
Alle trajecten met bemiddeling én kwalificatie	3,3	12,7
Totaal	100,0	100,0

Wordt gekeken naar het aantal reïntegratie-instrumenten dat wordt ontvangen (tabel 5.3) en de duur van de ontvangen kwalificatie (tabel 5.4), dan blijkt dat geplaatsten er ook hier beter vanaf komen. Maar tevens geldt het voorbehoud dat het ontvangen van

---

bijvoorbeeld onvoldoende medewerking, een verhuizing of het vinden van een baan.

(meerdere en langdurige) instrumenten gepaard gaat met een langere baanzoekduur, die de kans op een plaatsing vergroot. Gemiddeld duurde de kwalificatie in de steekproef 142 dagen (iets minder dan 5 maanden). Voor 95 procent van de betreffende arbeidsgehandicapten duurde deze tussen de 11 dagen en 9 maanden. Opvallend is dat een kwalificatieduur van meer dan 6 maanden samengaat met in absolute aantallen minder geplaatsten dan niet-geplaatsten.

Tabel 5.3 Percentages in het analysebestand naar het aantal ontvangen instrumenten

Aantal ontvangen instrumenten	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Geen	74,4	35,5
Alleen bemiddeling	21,1	48,5
Eén	17,7	39,3
Twee	3,0	7,8
Drie	0,4	1,3
Vier of meer	< 0,1	0,1
Alleen kwalificatie	1,3	3,3
Eén	1,2	3,0
Twee	0,1	0,2
Drie of meer	< 0,1	0,1
Zowel bemiddeling als kwalificatie	3,2	12,7
Twee	2,1	7,7
Drie	0,9	3,6
Vier	0,2	1,2
Vijf of meer	< 0,1	0,2
Totaal	100,0	100,0

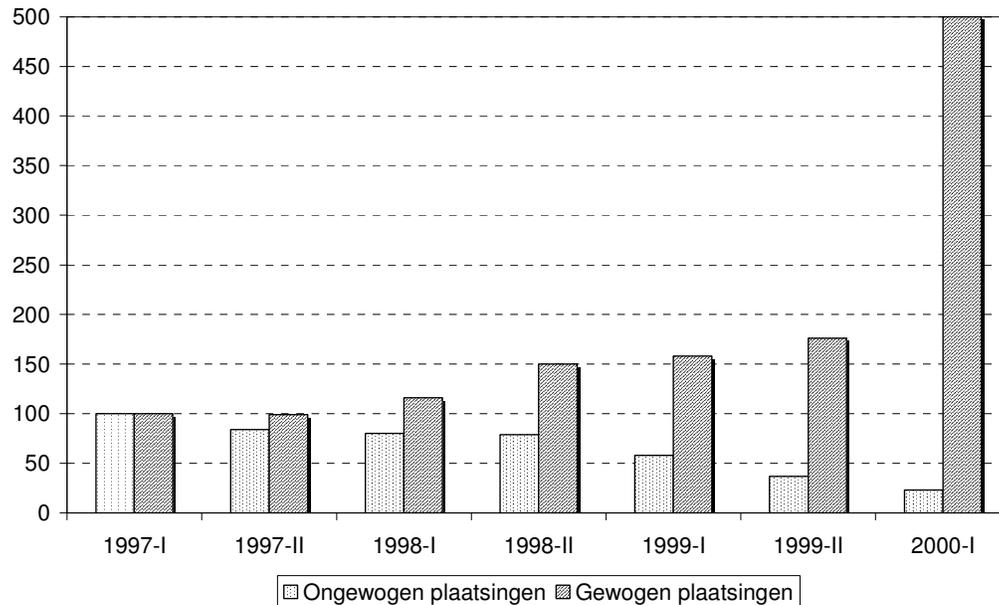
Tabel 5.4 Percentages in het analysebestand naar de totale duur van de ontvangen kwalificatie

Totale duur van de ontvangen kwalificatie	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Geen kwalificatie ontvangen	95,4	84,0
Minder dan een week	0,4	1,3
Tussen een week en een maand	0,3	1,1
Tussen 1 en 2 maanden	0,6	2,4
Tussen 2 en 4 maanden	1,1	4,5
Tussen 4 en 6 maanden	0,8	2,7
Tussen 6 maanden en een jaar	1,1	3,2
Langer dan een jaar	0,3	0,8
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.3 Moment en manier van instroom in het reïntegratieproces

Voor de analyse wordt uitgegaan van het moment waarop het intakegesprek plaatsvindt als het moment van netto-instroom. Op dat moment begint het baanzoekproces dat hier wordt beschreven. De periode van 1 januari 1997 tot 1 juni 2000 kan worden onderverdeeld in een aantal cohorten, zodat tijdseffecten (verschillen in economische omstandigheden of arbeidsmarktsituaties) kunnen worden meegenomen in de analyse. Tabel 5.5 beschrijft het aandeel van de verschillende cohorten in het analysebestand, met een onderscheid tussen geplaatsten en niet-geplaatsten. Het is duidelijk dat het aandeel geplaatsten flink daalt per cohort, maar dit kan vooral worden toegeschreven aan de kortere zoektijd, waardoor de kans op een baan én op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten kleiner is. Wanneer het aandeel geplaatsten wordt gewogen met de baanzoekduur resulteert een heel ander beeld, zoals blijkt uit figuur 5.1.

Figuur 5.1: Vergelijking aandeel geplaatsten op 1 juni 2000 tussen intake cohorten (Index 1997-I = 100), ongewogen en gewogen met de inverse baanzoekduur



Arbeidsgehandicapten kunnen op verschillende manieren instromen in het reïntegratieproces. Bij een reguliere instroom is het einde van de wachttijd voor de WAO bereikt en stroomt de persoon de ziektewet uit en de WAO in. Een arbeidsgehandicapte kan zich ook spontaan aanmelden voor een reïntegratietraject of door een herbeoordeling van zijn arbeidsongeschiktheid in aanmerking komen voor reïntegratie. Tabel 5.5 geeft een overzicht van het aandeel geplaatsten en niet-geplaatsten in het analysebestand dat op verschillende manieren is aangemeld. Zeker de helft van alle arbeidsgehandicapten wordt regulier aangemeld. Opvallend is dat het aandeel arbeidsgehandicapten dat wordt herbeoordeeld relatief klein is onder de geplaatsten.

Tabel 5.5 Percentage in het analysebestand naar het moment en de manier van intake

	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
<i>Moment van intake</i>		
Eerste helft van 1997	12,8	20,6
Tweede helft van 1997	16,1	19,8
Eerste helft van 1998	16,9	19,7
Tweede helft van 1998	14,8	16,9
Eerste helft van 1999	18,5	14,2
Tweede helft van 1999	17,6	7,9
Eerste helft van 2000	3,3	0,9
<i>Manier van aanmelden</i>		
Regulier	51,9	45,5
Spontaan	11,4	11,5
Herbeoordeling	4,8	2,7
Onbekend	31,9	40,3
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.4 Uitvoeringsinstelling

In het recente verleden werd een reïntegratietraject uitgevoerd door Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie in opdracht van Arbeidsvoorziening, een gemeente of een uitvoeringsinstelling (uvi). Er zijn in totaal vijf uitvoeringsinstellingen, afhankelijk van de sector waar arbeidsgehandicapten vandaan komen. Dit zijn CADANS, met vooral cliënten uit de sectoren zorg en welzijn, detailhandel en ambachten, reiniging en het grootwinkelbedrijf, het GAK, met cliënten afkomstig van ongeveer 60 procent van de werkgevers, het GUO, met cliënten uit de agrarische-, tabaks- en vleessector, het SFB, met voornamelijk cliënten uit de bouwnijverheid, en de USZO, met cliënten voornamelijk afkomstig van de overheid en uit het onderwijs. Daarnaast zijn er nog verzekeraars, werkgevers of gemeenten als uitvoeringsinstantie genoteerd in het Vakwerk-bestand. Deze worden in de analyse onder ‘overig’ geschaard. Tabel 5.6 laat het aandeel van de verschillende uitvoeringsinstellingen in het analysebestand zien. Verreweg de meeste arbeidsgehandicapten komen via het GAK in aanmerking voor reïntegratie. De eigen cliënten van Arbeidsvoorziening vormen de kleinste groep. Veel verschil in plaatsingspercentages bestaat er niet tussen de uvi’s.

Tabel 5.6 Percentage in het analysebestand naar uitvoeringsinstelling

Uitvoeringsinstelling	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
GAK	67,7	70,2
CADANS	19,1	18,2
SFB	4,5	5,6
GUO	2,7	2,6
USZO	2,2	1,9
Arbeidsvoorziening	1,4	1,0
Overig	2,4	0,5
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.5 Regio waar het reïntegratieproces plaatsvindt

Tot voor kort was Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie georganiseerd via de 18 verschillende Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening (RBA’s). Voor iedere arbeidsgehandicapte is voor elke afzonderlijke fase in het reïntegratieproces in het Vakwerkbestand de regio aangegeven waar deze plaatsvindt. Kennis hiervan kan gebruikt worden om regionale effecten op de baanzoekduur en de wachttijd tot het begin van een reïntegratietraject te identificeren. Deze effecten kunnen worden toegeschreven aan regionale verschillen in de arbeidsmarktsituatie of verschillen in omstandigheden waaronder het reïntegratieproces plaatsvindt. Zo hebben een aantal van de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening in de onderzochte periode te maken gehad met ingrijpende reorganisaties en een hoog personeelsverloop. Dit kan invloed hebben gehad op de effectiviteit van het reïntegratieproces. Tabel 5.7 geeft een overzicht van de verdeling van reeds geplaatste en nog niet geplaatste arbeidsgehandicapten in het analysebestand over regio’s. Stedelijke gebieden als Zuidelijk Noord-Holland, Rijnmond en Midden- en West-Brabant hebben een groot aandeel in het bestand. Regio’s met een relatief groot aantal plaatsingen zijn onder andere Friesland, Flevoland, Drenthe en Limburg.

Tabel 5.7 Percentage in het analysebestand naar regio

Arbeidsvoorziening regio	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Groningen	5,1	5,8
Friesland	3,4	5,7
Drenthe	4,3	5,4
Overijssel	6,9	7,2
Ijssel-Veluwe	4,0	4,2
Gelderland	8,1	6,8
Flevoland	1,9	2,8
Midden-Nederland	6,2	6,3
Noord-Holland Noord	5,1	4,4
Zuidelijk Noord-Holland	11,5	9,4
Rijnstreek	3,5	2,8
Haaglanden	4,3	3,6
Rijnmond	8,5	7,7
Zeeland	2,9	2,8
Midden- en West-Brabant	7,6	6,1
Noordoost Brabant	4,3	4,7
Zuidoost Brabant	5,1	5,2
Limburg	7,3	9,1
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.6 Opleidingsrichting en opleidingsniveau

In het Vakwerk-bestand zijn voor een beperkt aantal arbeidsgehandicapten gegevens beschikbaar over opleidingsrichting en opleidingsniveau. Bovendien is opleidingsrichting een zeer gedetailleerde variabele die moeilijk is samen te vatten tot een hanteerbare grootte. Daarom wordt in de analyse alleen het hoogste opleidingsniveau gebruikt, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met ontbrekende informatie. Tabel 5.8 geeft een overzicht van de verdeling van geplaatste en niet geplaatste arbeidsgehandicapten in het analysebestand naar opleidingsniveau. Algemeen geldt dat van niet geplaatste arbeidsgehandicapten minder vaak het opleidingsniveau bekend is, waarschijnlijk omdat zij gemiddeld korter in het Vakwerk-bestand zitten. Wanneer alleen naar het geregistreerde opleidingsniveau wordt gekeken kan worden vastgesteld dat het relatieve plaatsingspercentage licht oploopt met het opleidingsniveau.

Tabel 5.8 Percentages in het analysebestand naar opleidingsniveau

Opleiding	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Minder dan basisschool	2,3	3,5
Alleen basisschool	6,1	8,7
LBO of MAVO	8,8	14,7
Aanvulling op LBO of MAVO	5,2	10,5
MBO, HAVO of VWO	2,9	5,3
HBO	1,1	1,8
WO of aanvulling op HBO	0,3	0,5
Onbekend	73,3	55,0
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.7 Arbeidservaring

Een deel van de verschillen in baankansen tussen arbeidsgehandicapten zal mogelijk kunnen worden verklaard door een verschil in arbeidservaring. Meer ervaring kan mensen aantrekkelijker maken voor werkgevers. Door het opnemen van deze variabele wordt ook rekening gehouden met omstandigheden van arbeidsgehandicapten op het moment dat zij met het zoekproces beginnen. In het Vakwerk-bestand is veel

informatie beschikbaar over de arbeidservaring van arbeidsgehandicapten uit het verleden. Het betreft informatie over het begin en het einde van dienstverbanden, met daarbij een indicatie van het niveau van de werkzaamheden tijdens het dienstverband. Tabel 5.9 geeft een overzicht van de variatie in de totale duur van de gerapporteerde arbeidservaring. Gemiddeld ligt die op ruim 11 jaar, variërend van minder dan een jaar tot ruim 44 jaar.

Tabel 5.9 Percentage in het analysebestand naar arbeidservaring

	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Duur van de arbeidservaring		
Minder dan 5 jaar	8,9	15,9
5 tot 10 jaar	7,2	13,8
10 tot 15 jaar	4,7	9,0
15 tot 20 jaar	3,3	6,2
20 tot 25 jaar	2,4	4,3
25 tot 30 jaar	1,7	2,9
Meer dan 30 jaar	1,7	2,4
Onbekend	70,1	45,5
Maximale niveau van de arbeidservaring		
Niveau 1 (Enkele jaren basisonderwijs)	2,9	5,0
Niveau 2 (Basis en vervolgonderwijs)	9,1	12,7
Niveau 3 (LBO / MAVO niveau)	15,5	30,5
Niveau 4 (LBO / MAVO plus vakcursussen)	5,0	10,6
Niveau 5 (MBO / HAVO / VWO niveau)	2,3	4,2
Niveau 6 (HBO niveau)	0,7	1,4
Niveau 7 (Academisch niveau)	0,2	0,2
Onbekend	64,3	35,4
Totaal	100,0	100,0

Het niveau van de arbeidservaring is ingedeeld in 7 categorieën en is vastgesteld aan de hand van drie criteria:

- De mate waarin iemand problemen moet oplossen
- De mate van zelfstandigheid
- Het opleidingsniveau

De precieze definitie van deze 7 niveaus wordt gegeven in bijlage III. In het algemeen kan worden gesteld dat de 7 niveaus oplopen met opleiding en verantwoordelijkheid. Tabel 5.9 geeft een overzicht van de verdeling van geplaatste en niet geplaatste arbeidsgehandicapten in het analysebestand over de verschillende ervaringsniveaus. Net als voor opleiding geldt dat van de niet-geplaatste arbeidsgehandicapten de arbeidservaring minder vaak is geregistreerd.

### 5.2.8 Afstand tot de arbeidsmarkt

Arbeidsgehandicapten kunnen goed of minder goed bemiddelbaar zijn. Deze afstand tot de arbeidsmarkt wordt door Arbeidsvoorziening aangegeven met behulp van een fase-indeling van 1 tot en met 4, waarbij fase 1 aangeeft dat een persoon zeer goed bemiddelbaar is en fase 4 dat de persoon zeer moeilijk bemiddelbaar is. De afstand tot de arbeidsmarkt is mogelijk een belangrijke indicator van factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. Omdat deze informatie pas sinds 1 januari 1998 in beperkte mate in het Vakwerk-bestand wordt geregistreerd, wordt deze indicator verder niet in de analyse meegenomen.

### 5.2.9 Arbeidsongeschiktheidspercentage

Helaas ontbreekt in het Vakwerk-bestand goede informatie over de gezondheid van arbeidsgehandicapten. Deze kan van belang zijn voor het vaststellen van de mogelijkheid om weer arbeid te verrichten. Wel is geregistreerd wat het officiële arbeidsongeschiktheidspercentage is. Tabel 5.10 geeft daarvan een overzicht. Ook deze informatie is echter niet voor alle arbeidsgehandicapten beschikbaar. De wel beschikbare gegevens laten zien dat de grootste groep bestaat uit volledig arbeidsongeschikten (meer dan 80 procent) en vrijwel volledig arbeidsgeschikten (minder dan 15 procent arbeidsgeschikt).

Tabel 5.10 Percentage in het analysebestand naar het arbeidsongeschiktheidspercentage

Arbeidsongeschiktheidspercentage	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Minder dan 15 procent	18,7	27,6
15 tot 25 procent	4,2	6,3
25 tot 35 procent	4,3	6,5
35 tot 45 procent	3,0	4,5
45 tot 55 procent	2,6	3,5
55 tot 65 procent	1,3	1,8
65 tot 80 procent	1,0	1,2
Meer dan 80 procent	14,7	18,6
Onbekend	50,2	30,0
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.10 Leeftijd en geslacht

De belangrijkste persoonlijke kenmerken, leeftijd en geslacht, zijn goed geregistreerd in het Vakwerk-bestand. De gemiddelde leeftijd van arbeidsgehandicapten in het analysebestand is ruim 37 jaar en varieert tussen de 15 en 64 jaar. Dat betekent dat er zowel jonggehandicapten in het bestand zitten die nog maar net tot de beroepsbevolking behoren, als mensen voor wie de pensionering naderbij is. Zo'n 95 procent van het analysebestand heeft echter een leeftijd tussen de 26 en 39 jaar. Het gaat daarom voornamelijk om mensen die normaal gesproken een goede positie op de arbeidsmarkt hebben. De verdeling tussen mannen en vrouwen staat vermeld in tabel 5.11. Daarbij valt op dat mannen vaker worden geplaatst dan vrouwen.

Tabel 5.11 Percentage in het analysebestand naar geslacht

Geslacht	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Man	50,1	58,5
Vrouw	49,9	41,5
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.11 Nationaliteit

Etniciteit is een belangrijke factor in de discussie over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. Niet alleen hebben allochtonen een andere positie op de arbeidsmarkt, recentelijk is ook vastgesteld dat allochtonen een relatief groot deel van de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen voor hun rekening nemen (Persbericht CBS, 24 augustus 2001). Etniciteit is echter niet in het Vakwerk-bestand vastgelegd, wel nationaliteit. Tabel 5.12 laat het aandeel van verschillende nationaliteiten zien onder geplaatste en niet geplaatste arbeidsgehandicapten. Voorzover de informatie beschikbaar is, is duidelijk dat Turken, Marokkanen en overige nationaliteiten zijn ondervetegenwoordigd onder de groep geplaatsten. In hoeverre deze verschillen kunnen worden toegeschreven aan de positie op de arbeidsmarkt, het ontvangen van

reïntegratie-instrumenten, of de omvang van deze groepen in het totale bestand, wordt onderzocht in de empirische analyse.

Tabel 5.12 Percentage in het analysebestand naar nationaliteit

Nationaliteit	(Nog) niet geplaatst	Geplaatst
Nederlandse	27,8	33,3
Turkse	0,5	0,2
Marokkaanse	0,4	0,2
Belgische	0,1	< 0,1
Duitse	0,1	0,1
Surinaamse	< 0,1	< 0,1
Overige	0,8	0,5
Onbekend	70,3	65,7
Totaal	100,0	100,0

### 5.2.12 Soort uitkering

Voor het begrijpen van het baanzoekgedrag van arbeidsgehandicapten is het van belang informatie te hebben over economische prikkels die ervoor zorgen dat mensen harder of minder hard zoeken naar een baan. Een van de belangrijkste prikkels is de hoogte en duur van de uitkering. Deze gegevens maken echter geen deel uit van het Vakwerk-bestand. Wel is daarin geregistreerd wat voor soort uitkering arbeidsgehandicapten ontvangen. Deze informatie zou kunnen worden gebruikt om een uitkeringshoogte af te leiden via persoonlijke kenmerken, zoals leeftijd en opleiding. De gegevens over het soort uitkering levert echter voor te weinig arbeidsgehandicapten voldoende informatie op, zodat het soort en de hoogte van de uitkering niet in de analyse wordt meegenomen.

## 5.3 Problemen bij de modellering van effectiviteit

Bij het vaststellen van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten is het van belang te bepalen waarop deze instrumenten precies effect hebben. Is men geïnteresseerd in de kans dat iemand weer aan het werk komt, in de tijd die het duurt voordat iemand een baan vindt, in de duur van de baan die een herintreder vindt, of in de frequentie waarmee iemand perioden van werkloosheid en werk afwisselt? Is het voor het beleid alleen interessant of reïntegratie-instrumenten werkzoekenden op korte termijn weer aan het werk helpen, of is het ook van belang dat iemand blijvend op de arbeidsmarkt een grotere kans heeft op werk, en dus minder snel weer terugkomt in een positie waarin reïntegratie-instrumenten moeten worden ingezet? Het antwoord op deze vragen bepaalt in grote mate de manier waarop effecten kunnen worden gemodelleerd. Het analyseren van de kans op een baan kan worden uitgevoerd met behulp van een relatief eenvoudig kansmodel. Wanneer wordt gekeken naar de tijd die het duurt voordat een baan wordt gevonden, is een eenvoudig duurmodel het meest geschikt. Als ook de lengte van de arbeidsperiode na herintreding of de frequentie van perioden van werkloosheid en werk moeten worden onderzocht, is een ingewikkelder duurmodel nodig, waarvan het nadeel niet zozeer theoretisch is maar empirisch: zo'n model stelt hoge eisen aan de benodigde empirische gegevens.

In dit hoofdstuk zijn we expliciet op zoek naar de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten op de baanzoekduur van arbeidsgehandicapten. Het netto-effect is de verandering in de baanzoekduur die resulteert als direct gevolg van het inzetten van reïntegratie-instrumenten. Dit is iets anders dan de bruto-effectiviteit, welke kan

worden bepaald aan de hand van het verschil in baanzoekduren tussen arbeidsgehandicapten met en zonder ingezette instrumenten. Het verschil in baanzoekduur kan in dat geval ook worden veroorzaakt door een verschil in arbeidsmarktkansen als gevolg van bijvoorbeeld opleiding, regionaal economische omstandigheden en de selectieve inzet van reïntegratiemaatregelen. Voor het bepalen van de netto effectiviteit moet voor al deze factoren worden gecorrigeerd.

De baanzoekduur wordt gemodelleerd aan de hand van een duurmodel en geschat op basis van informatie over een periode waarin arbeidsgehandicapten op zoek zijn naar een baan en tevens een verschillend aantal reïntegratie-instrumenten ontvangen. Bij deze modellering komt een aantal problemen kijken die inherent zijn aan de manier waarop de baanzoekduur van arbeidsgehandicapten wordt waargenomen. Deze problemen betreffen onder andere:

- Het vaststellen van een controlegroep
- Selectiviteit bij de inzet van maatregelen
- De invloed van niet-waargenomen individuele kenmerken
- Tijdsafhankelijke factoren
- Kwalificatie als onderdeel van de baanzoekduur
- De wijze waarop gegevens worden verzameld

Op elk van deze aspecten zal in deze paragraaf nader worden ingegaan.

### 5.3.1 Het vaststellen van een controlegroep

Bij medische experimenten is het gebruik van een controlegroep cruciaal voor de verificatie van bijvoorbeeld de werking van medicijnen. Een deel van de mensen die meedoen aan zo'n experiment krijgt het bewuste medicijn niet toegediend, of in plaats daarvan een placebo. Dit is de controlegroep. Door een vergelijking van de behandelde groep met de controlegroep wordt voorkomen dat de werking van het medicijn wordt toegeschreven aan omstandigheden waar in het experiment geen rekening mee is of kan worden gehouden. Het netto-effect van het medicijn kan worden gemeten aan de hand van het verschil in ziektebeeld tussen mensen die het medicijn ontvangen en de controlegroep.

Voor het meten van de netto-effectiviteit van sociaal-economische maatregelen is het in Nederland niet gebruikelijk experimenten te houden waarin een deel van de deelnemers wordt uitgesloten van het gebruik van deze maatregelen<sup>130</sup>. Ook voor de toepassing van reïntegratie-instrumenten bij arbeidsgehandicapten is geen experimentele situatie beschikbaar. Alle arbeidsgehandicapten op zoek naar een baan komen in aanmerking voor reïntegratie. Voor het vaststellen van de netto effectiviteit kan dus geen gebruik worden gemaakt van het verschil in baankans tussen twee groepen arbeidsgehandicapten, waarvan er één wel en één niet wordt behandeld.

Bij gebrek aan beter richt het onderzoek naar de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten zich daarom noodzakelijkerwijs op alle arbeidsgehandicapten die door middel van een intakegesprek zijn aangemeld bij Arbeidsvoorziening. De resultaten van het onderzoek gelden derhalve uitsluitend voor arbeidsgehandicapten die zo'n

<sup>130</sup> Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten, maar ook bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar een aantal experimenten zijn gehouden met actief arbeidsmarktbeleid. Zie bijvoorbeeld Lalonde, 1986; Johnson en Klepinger, 1993 en Meyer, 1995 voor de Verenigde Staten en Dolton en O'Neill (1996) voor het Verenigd Koninkrijk.

intakegesprek hebben gehad. Binnen deze beperkte groep kan een onderscheid worden gemaakt tussen mensen die wel en (nog) geen reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen. Conditioneel op een intakegesprek kan de controlegroep dus worden vastgesteld als de groep die (nog) geen reïntegratie-instrumenten heeft ontvangen. Deze groep heeft geen vaste omvang maar is dynamisch. Wordt op een later tijdstip naar dezelfde groep gekeken, dan zal een aantal arbeidsgehandicapten uit de controlegroep zijn gevallen, omdat zij inmiddels een reïntegratie-instrument hebben ontvangen. Het is dus van belang rekening te houden met het tijdstip waarop arbeidsongeschikten in het reïntegratietraject worden waargenomen. Dit gebeurt expliciet in het duurmodel door het modelleren van de zogenaamde duurzaamheidsduur (hoelang zoekt men al naar een baan?) en het onderscheiden van perioden waarin men wel en nog geen reïntegratie-instrumenten heeft ontvangen? Op deze manier is het duurmodel in staat om arbeidsgehandicapten *met dezelfde baanzoekduur* te vergelijken waarvoor al wel (behandelde groep) en waarvoor nog geen reïntegratie-instrumenten zijn ingezet (controlegroep).

Het vaststellen van een controlegroep kan aldus worden opgelost. Echter, de reden waarom arbeidsgehandicapten (nog) geen reïntegratiemaatregelen hebben ontvangen kan samenhangen met de kans die individuen hebben op het vinden van een baan. Is deze groot, dan zou bijvoorbeeld minder snel een instrument kunnen worden ingezet, aangezien de arbeidsgehandicapte op eigen kracht een baan zou kunnen vinden. Daarmee is het inzetten van zo'n instrument selectief.

### 5.3.2 Selectiviteit bij de inzet van reïntegratiemaatregelen

Selectiviteit, ofwel de afhankelijkheid tussen mogelijkheden op de arbeidsmarkt en de kans om reïntegratie-instrumenten te ontvangen, vormt een van de grootste problemen bij het zuiver modelleren van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen. Bij het meten van de invloed van reïntegratiemaatregelen op het vinden van een baan is het van belang precies te weten waarom arbeidsgehandicapten wel of juist geen gebruik (kunnen) maken van reïntegratie-instrumenten. De inzet van instrumenten zal onder meer variëren met persoonlijke kenmerken, zoals leeftijd en arbeidservaring, kenmerken die ook de kans op het vinden van een baan zullen beïnvloeden. Wanneer arbeidsgehandicapten met een relatief grote baankans minder snel reïntegratie-instrumenten ontvangen, omdat 'zij op eigen kracht een baan zouden kunnen vinden', is de inzet van reïntegratie-instrumenten selectief. Wanneer hier geen rekening mee wordt gehouden, zal de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen worden onderschat.

Voor een zuivere effectmeting kan daarom worden geprobeerd zoveel mogelijk rekening te houden met factoren die zowel de kans op een baan als de kans op het toepassen van reïntegratiemaatregelen bepalen. Daarbij kan worden gedacht aan economische omstandigheden, kenmerken van het reïntegratieproces, persoonlijke achtergronden, kenmerken en mogelijkheden. Helaas zijn niet alle relevante factoren bekend. Er zal altijd een afhankelijkheid bestaan tussen de kans op een baan en de kans op een reïntegratie-instrument, welke niet kan worden verklaard uit waargenomen factoren. Hiervoor wordt in het duurmodel gecorrigeerd door zowel de kans op het vinden van een baan als de kans op een reïntegratie-instrument te modelleren en rekening te houden met de correlatie tussen beide kansen. Voor het effect van onbekende factoren worden coëfficiënten geschat die de relatie bepalen tussen niet-waargenomen individuele kenmerken in beide kansprocessen. In de volgende subpa-

ragraaf volgt een nadere uitleg over de invloed van deze niet-waargenomen individuele kenmerken.

Bij het voorspellen van de werkelijke baanzoekduur als gevolg van reïntegratie-activiteiten, zal eerst de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten moeten worden vastgesteld. Gegeven die kans kan dan de baanzoekduur worden berekend op grond van het eerder of later inzetten van reïntegratiemaatregelen. Op deze wijze kan selectiviteit in de toepassing van instrumenten in de effectmeting worden geïnternaliseerd.

### 5.3.3 De invloed van niet-waargenomen individuele kenmerken

Zoals gezegd zou de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen kunnen worden vastgesteld door een vergelijking te maken tussen identieke personen, waarvan een aantal reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen en een aantal niet. Maar mensen zijn niet identiek. Voor een deel kunnen de verschillen tussen mensen worden waargenomen, zoals leeftijd, geslacht, opleiding en inkomen. Andere verschillen, zoals instelling, motivatie, omvang van het sociale netwerk en gezondheid, zijn moeilijker waar te nemen. Als deze niet-waargenomen individuele kenmerken op de een of andere manier de kans op werk bepalen en bovendien gecorreleerd zijn met de waargenomen kenmerken (waaronder de toepassing van reïntegratie-instrumenten), zullen de effecten van de waargenomen factoren niet goed worden ingeschat, behalve als in het model ook expliciet rekening wordt gehouden met niet-waargenomen kenmerken. Dit kan worden gedaan door het opnemen van individu-specifieke constanten in zowel de kans op het vinden van een baan als in de kans op het ontvangen van een reïntegratie-instrument. Door deze kansspecifieke individuele constanten afhankelijk van elkaar te maken, wordt rekening gehouden met de selectiviteit in de toepassing van instrumenten die gebaseerd is op niet-waargenomen kenmerken.

### 5.3.4 Tijdsafhankelijke factoren

Verschillende factoren die van invloed zijn op de kans om een baan te vinden kunnen veranderen tijdens het zoekproces. Voorbeelden zijn hoogte, duur en verloop van de uitkering, leeftijd en economische omstandigheden. Het identificeren van de invloed van deze factoren kan slechts als verschillende perioden met elkaar worden vergeleken. Daarvoor zijn meerdere baanzoekperioden per individu geschikt, maar het probleem kan ook worden opgelost door een onderscheid te maken naar verschillende perioden binnen een enkele baanzoekduur. Dit laatste is gecompliceerd, zeker wanneer het aantal tijdsvariërende variabelen groter wordt, maar noodzakelijk wanneer meerdere zoekperioden per individu ontbreken.

In een model waarin de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen wordt gemeten, is de belangrijkste tijdsafhankelijke factor de toepassing van reïntegratiemaatregelen zelf. Er zijn perioden binnen de baanzoekduur waarin instrumenten wel en nog niet effectief zijn. Voor een zuivere effectmeting is het absoluut noodzakelijk dat de meting plaatsvindt over de periode dat instrumenten daadwerkelijk effectief zijn geweest en niet over de gehele baanzoekduur. Zonder het onderscheid tussen deze verschillende perioden bestaat ook de controlegroep slechts uit een zeer *selecte* groep arbeidsgehandicapten die gedurende de gehele baanzoekduur geen reïntegratie-instrumenten ontvangt. In het duurmodel van deze studie wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen perioden binnen de baanzoekduur waarin geen instrumenten zijn ontvangen, al-

leen bemiddeling is ontvangen, alleen kwalificatie is ontvangen, of waarin zowel bemiddeling als kwalificatie is ontvangen. Om het model verder hanteerbaar te houden zijn de overige (en vaak minder) tijdsvariërende variabelen constant in de tijd verondersteld.

#### *Kwalificatie als onderdeel van de baanzoekduur*

Wanneer een arbeidsgehandicapte scholing volgt om de kans op een baan te vergroten, is het de vraag of die arbeidsgehandicapte gedurende deze opleiding gewoon doorzoekt naar een baan, of daarmee wacht tot na de opleiding. In het laatste geval kan de scholingsduur nauwelijks worden gerekend tot de baanzoekduur. Onzekerheid over de zoekintensiteit gedurende de scholing is een dilemma waarover ook de (empirische) literatuur geen helderheid verschaft. Het gevolg van het meenemen van de scholingsduur als onderdeel van de baanzoekduur is dat er een negatief effect van scholing wordt gevonden indien de scholingsperiode langer is dan de verkorting van de baanzoekduur door het effect van die scholing (zie bijvoorbeeld CPB, 2000). Dat zou ervoor pleiten om perioden van kwalificatie geen onderdeel te laten uitmaken van de baanzoekduur bij het meten van de effectiviteit van kwalificatie. Echter, bij het niet meenemen van de scholingsduur in de baanzoekduur kan het effect van scholing worden overschat. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer arbeidsgehandicapten eerst de scholing afmaken alvorens met een reeds gevonden baan te beginnen, ook wel uitgedrukt als ‘opgespaarde werkhervatting’. Om meer inzicht te krijgen in dit probleem, wordt in het duurmodel de baanzoekduur zowel inclusief (basismodel) als exclusief de duur van kwalificatie gemodelleerd (zie paragraaf 5).

#### **5.3.5 De wijze waarop gegevens worden verzameld**

Hoe langer de periode en hoe uitgebreider de gegevens die van arbeidsgehandicapten worden geregistreerd, hoe kleiner de kans op afwijkingen in de meting van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen als gevolg van factoren die niet worden waargenomen, en hoe kleiner de kans op selectiviteit in de samenstelling van de groep arbeidsgehandicapten. Ondanks de rijkdom van het Vakwerk-bestand moet voor de analyse toch genoeg worden genomen met een relatief beperkt aantal gegevens van fragmenten uit het leven van een selecte groep arbeidsgehandicapten. Deze beperkingen beïnvloeden de effectmeting. Voorbeelden van deze beperkingen in de waarneming zijn:

- *Stock sampling bias*: onzuiverheid als gevolg van het waarnemen van individuen op een bepaald moment in een bepaalde toestand. De kans om iemand waar te nemen op een bepaald moment in een bepaalde toestand is groter naarmate die persoon langer in die toestand zit. Bovendien worden vooral de mensen waargenomen die überhaupt een grotere kans hebben om in die toestand te geraken. Met andere woorden, personen die in het Vakwerk-bestand zitten hebben een grotere kans op arbeidsongeschiktheid dan een willekeurig iemand, hetgeen de waargenomen relatie tussen maatregelen en de kans op werk niet geschikt maakt om te extrapoleren naar de gemiddelde Nederlander. Bovendien zou bij een willekeurige trekking van arbeidsongeschikten uit het Vakwerk-bestand vooral langdurig arbeidsongeschikten deel uitmaken van de waargenomen populatie. Het eerste probleem wordt in het onderzoek niet opgelost, en de resultaten zijn daarom slechts geldig voor mensen die een intakegesprek hebben ontvangen en dus als arbeidsgehandicapte op zoek zijn naar een baan. Het tweede probleem doet zich in de empirische analyse niet voor, omdat deze gericht is op alle arbeidsgehandi-

capten die in het administratieve Vakwerk-bestand zijn geregistreerd, onafhankelijk van hun baanzoekduur.

- *Left censoring*: de periode vanaf het begin van de zoekduur tot het moment waarop iemand wordt waargenomen is onbekend, maar wel van belang voor het vinden van werk. Dit probleem wordt in het huidige onderzoek opgelost door te veronderstellen dat het zoekproces van arbeidsgehandicapten begint op het moment van het intakegesprek bij Arbeidsvoorziening;
- *Initial conditions problem*: niet alleen het aanvangstijdstip van de baanzoekduur, maar ook de niet-waargenomen situatie vóór dat tijdstip is van belang voor de kans op het vinden van een baan. Wanneer arbeidsgehandicapten in het verleden reeds reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen, is de huidige kans op een baan waarschijnlijk groter. Informatie over de ontvangst van reïntegratiemaatregelen in het verleden ontbreekt echter. Er wordt in deze studie zo goed mogelijk voor zulke initiële omstandigheden gecorrigeerd door het opnemen van alle bekende persoonlijke kenmerken, inclusief arbeidservaring, leeftijd en opleiding. Verder zorgt het opnemen van individu-specifieke constanten voor een correctie voor overgebleven niet-waargenomen individuele kenmerken, inclusief kenmerken opgebouwd in het verleden.
- *Right censoring*: baanzoekduren worden gedurende een beperkte periode waargenomen. Wanneer arbeidsgehandicapten aan het eind van deze waargenomen periode nog geen baan hebben gevonden, is onbekend hoelang ze nog zullen zoeken. Het duurmodel houdt expliciet rekening met de verstreken baanzoekduur en kan daardoor corrigeren voor waarnemingen die aan het eind van de waargenomen periode nog niet hebben geresulteerd in een baan.

Gegeven de gesignaleerde problemen en de daarvoor gesuggereerde oplossingen, kan het model nu verder worden opgesteld.

#### **5.4 Een model voor individuele reïntegratiekansen**

In deze paragraaf wordt globaal de opzet van het duurmodel voor individuele baanzoekduren geschetst. Het model is gebaseerd op het model van Abbring, Van den Berg en Van Ours (1997), dat ook is toegepast door Van der Klaauw (2000). Deze auteurs schatten het effect van sancties in de bijstand op de kans een baan te vinden. De sancties worden opgelegd wanneer blijkt dat werklozen niet voldoende aantoonbare activiteiten ontplooiën om een baan te vinden. In de huidige analyse gaat het niet om sancties, maar om stimulerende maatregelen om het vinden van een baan te vergemakkelijken. Beide zijn echter prikkels waarvan verwacht wordt dat ze de baanzoekduur verkorten. Beide worden op specifieke momenten in de tijd ingezet. Om die reden kan het model van Abbring, Van den Berg en Van Ours ook in de huidige analyse worden ingezet.

Het model heeft als doel de baanzoekduur van arbeidsgehandicapten te meten in samenhang met het ontvangen van reïntegratie-instrumenten. Voor reïntegratie-instrumenten maakt het model onderscheid tussen de inzet van bemiddeling en de inzet van kwalificatie. Dit is een functionele uitbreiding van het model van Abbring, Van den Berg en Van Ours. Omdat de inzet van bemiddeling of kwalificatie mogelijk afhangt van de kans op een baan, of van kenmerken die tevens de kans op een baan bepalen, kan er sprake zijn van een wederzijdse afhankelijkheid. Om hiermee reke-

ning te houden worden beide kansen tegelijkertijd (simultaan) gemodelleerd. Er is in het model daarom sprake van twee kansprocessen: de kans op een baan en de kans op de inzet van reïntegratiemaatregelen. De duur tot een plaatsing (het vinden van een baan) en de duur tot de inzet van bemiddeling en kwalificatie-instrumenten wordt aangegeven door  $t$ , het tijdstip van plaatsing door  $t_p$ , het tijdstip waarop bemiddeling begint door  $t_e$ , het tijdstip van het succesvol afronden van het eerste kwalificatie-instrument door  $t_q$ , en het tijdstip waarop een eerste instrument wordt ontvangen, ofwel het begin van een reïntegratietraject<sup>131</sup>, door  $t_r = \min(t_e, t_q)$ .

De kans op plaatsing wordt bepaald door individuele arbeidsmarktkansen, welke variëren met kenmerken van de arbeidsgehandicapte, ontvangen reïntegratie-instrumenten en de verstreken baanzoekduur (*duurafhankelijkheid*). Individuele kenmerken zijn bijvoorbeeld opleiding en leeftijd, werkervaring en functieniveau, en kenmerken van het reïntegratieproces, zoals de uitvoeringsinstantie. Deze kenmerken worden samengevat in een vector  $x$ . Het effect van niet-waargenomen individuele kenmerken wordt uitgedrukt in de coëfficiënt  $\alpha$ . Het ontvangen van de reïntegratie-instrumenten bemiddeling en kwalificatie wordt aangeduid door middel van de indicator functies  $I(t_e < t_p)$  en  $I(t_q < t_p)$ . Duurafhankelijkheid tenslotte wordt weergegeven door  $\lambda(t)$ . De relatie tussen deze verklarende elementen en de kans een baan te vinden, conditioneel op de verstreken zoekduur  $t$ , wordt uitgedrukt door middel van een Mixed Proportional Hazard specificatie als

$$\theta_p(t | x, t_e, t_q, \alpha) = \lambda(t) \exp(x' \beta + \gamma_e I(t_e \leq t) + \gamma_q I(t_q \leq t) + \alpha) \quad (5.1)$$

De onconditionele kans dat een arbeidsgehandicapte op tijdstip  $t_p$  wordt geplaatst, ofwel de dichtheidsfunctie van  $t_p$ , kan dan worden geschreven als

$$f_p(t_p | x, t_e, t_q, \alpha) = \theta_p(t_p | x, t_e, t_q, \alpha) \exp\left(-\int_0^{t_p} \theta_p(s | x, t_e, t_q, \alpha) ds\right) \quad (5.2)$$

Op dezelfde wijze kan de kans op een reïntegratietraject worden bepaald door waargenomen individuele kenmerken, weergegeven door de vector  $z$ , niet-waargenomen individuele kenmerken, weergegeven door de coëfficiënt  $\eta$ , en de wachttijd tot de aanvang van het reïntegratietraject (verstreken tijd sinds het intakegesprek), uitgedrukt door  $\mu(t)$ . De kans op een reïntegratietraject, conditioneel

---

<sup>131</sup> Het reïntegratieproces begint per definitie met het intakegesprek van de arbeidsgehandicapte bij Arbeidsvoorziening. Echter, vanwege administratieve en organisatorische redenen kan het werkelijke reïntegratietraject veel later beginnen, waarvoor in deze studie wordt gecorrigeerd. Nog belangrijker is dat het effect van reïntegratie-instrumenten pas werkzaam wordt nadat deze instrumenten zijn toegepast of aangevraagd. Het precieze moment waarop het effect begint te werken moet enigszins willekeurig worden gekozen. Ondertussen houden mensen de mogelijkheid om een baan te zoeken.

op de verstreken wachttijd  $t$ , wordt eveneens uitgedrukt door middel van een Mixed Proportional Hazard specificatie als

$$\theta_r(t | z, t_e, t_q, \eta) = \mu(t) \exp(z' \delta + \eta) \quad (5.3)$$

De onconditionele kans dat een arbeidsgehandicapte op tijdstip  $t_r = \min(t_e, t_q)$  het eerste reïntegratie-instrument ontvangt, ofwel de dichtheidsfunctie voor de aanvang van het reïntegratietraject, kan worden geschreven als

$$f_r(t_r | z, t_e, t_q, \eta) = \theta_r(t_r | z, t_e, t_q, \eta) \exp\left(-\int_0^{t_r} \theta_r(s | z, t_e, t_q, \eta) ds\right) \quad (5.4)$$

De kans op plaatsing op tijdstip  $t_p$  en de kans op het begin van een reïntegratietraject op  $t_r$  zijn op verschillende manieren van elkaar afhankelijk. Ten eerste is de kans op plaatsing afhankelijk van het tijdstip waarop bemiddeling en kwalificatie wordt ontvangen ( $t_e$  respectievelijk  $t_q$ ). Het minimum van  $t_e$  en  $t_q$  bepaalt  $t_r$ . Daarnaast zijn er factoren die zowel de kans op plaatsing als de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten bepalen, zoals bijvoorbeeld de mate van arbeidsongeschiktheid. Daardoor vindt er selectie plaats in de toepassing van bemiddeling en kwalificatie. Zolang voor deze selectie wordt gecorrigeerd door het opnemen van de verantwoordelijke bepalende factoren in zowel de vector  $x$  als de vector  $z$ , heeft dit geen verstoring effect op de schattingsresultaten. Er zullen echter ook voldoende verklarende factoren zijn die niet (kunnen) worden waargenomen. Hiervoor zijn in het model de individuele effecten  $\alpha$  en  $\eta$  opgenomen. Zolang echter de correlatie tussen deze effecten niet in het model wordt meegenomen, is er nog altijd sprake van onzuivere schattingsresultaten. De tweede afhankelijkheid tussen de kans op plaatsing en de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten loopt daarom via een gezamenlijke verdeling van  $\alpha$  en  $\eta$ , die wordt uitgedrukt door de verdelingsfunctie  $G(\alpha, \eta)$ . De gezamenlijke verdeling van  $t_p$  and  $t_r$  is daarom gelijk aan

$$f_{p,r}(t_p, t_r | x, z) = \int \int_{\alpha \eta} f_p(t_p | x, t_e, t_q, \alpha) f_r(t_r | z, t_e, t_q, \eta) dG(\alpha, \eta) \quad (5.5)$$

Om deze gezamenlijke kans te vereenvoudigen, wordt de verdelingsfunctie  $G(\alpha, \eta)$  in het duurmodel benaderd door een bivariate discrete verdeling met twee mogelijke waarden voor elk van de termen  $\alpha$  en  $\eta$ . Deze waarden worden aangeduid met  $\alpha_a$ ,  $\alpha_b$ ,  $\eta_a$  en  $\eta_b$ . Combinaties van deze massapunten hebben een kans  $p_1$  tot en met  $p_4$ . Op deze wijze wordt in het model rekening gehouden met vier typen arbeidsgehandicapten, afhankelijk van het individuele effect in de kans op plaatsing en die in de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten. Tabel 5.13 geeft een overzicht. De waarde van deze coëfficiënten worden door middel van de schattingsprocedure op grond van de gegevens uit het Vakwerk-bestand geïdentificeerd (zie paragraaf 5.5).

Tabel 5.13 Verdeling van individu-specifieke effecten in beide kansprocessen

	Individuele effecten in de kans op plaatsing	
Individuele effecten in de kans op instrumenten	$\alpha_a$	$\alpha_b$
$\eta_a$	$p_1$	$p_3$
$\eta_b$	$p_2$	$p_4$

Tenslotte dienen nog de duurzaamheidskansen  $\lambda(t)$  en  $\mu(t)$  te worden gespecificeerd. Verschillende studies hebben laten zien dat een eenvoudige functie van  $t$  geen goede benadering vormt voor duurzaamheidskansen. Daarom wordt een *piecewise constant* specificatie gebruikt die verschillende constante duurzaamheidskansen veronderstelt voor  $J$  verschillende perioden, die samen de totaal waargenomen periode uitmaken. Dit kan worden uitgedrukt door de vergelijkingen

$$\lambda(t) = \exp\left(\sum_{j=1}^J \lambda_j I(t_{j-1} \leq t < t_j)\right) \quad (5.6)$$

en

$$\mu(t) = \exp\left(\sum_{j=1}^J \mu_j I(t_{j-1} \leq t < t_j)\right) \quad (5.7)$$

Voor de empirische toepassing van het hier gespecificeerde model zijn maar liefst tien verschillende situaties te onderscheiden, afhankelijk van een plaatsing of niet, in welk geval het einde van de waarneming als minimale baanzoekduur geldt, het ontvangen van bemiddeling en/of kwalificatie, en de volgorde waarin bemiddeling en kwalificatie worden ontvangen. Het onderscheid in deze situaties is noodzakelijk om rekening te houden met perioden zonder reïntegratie-instrumenten en verschillende perioden met bemiddeling en/of kwalificatie binnen de baanzoekduur. Omdat reïntegratie-instrumenten pas vanaf een bepaald moment invloed uitoefenen op de kans een baan te vinden, verschillen de conditionele kansen voor die verschillende perioden. Als gevolg daarvan heeft elk van de 10 situaties een eigen kansspecificatie. Een schematisch overzicht van deze 10 situaties wordt getoond in figuur 5.2.

Figuur 5.2 Schematische weergave van de waargenomen baanzoekduren vanaf het intakegesprek, afhankelijk van plaatsing en ontvangen bemiddelings- en kwalificatie-instrumenten.

Intake			
Situatie 1		Plaatsing	
Situatie 2	Afgekapte waarneming		
Situatie 3	Bemiddeling	Plaatsing	
Situatie 4	Bemiddeling	Afgekapte waarneming	
Situatie 5	Kwalificatie	Plaatsing	
Situatie 6	Kwalificatie	Afgekapte waarneming	
Situatie 7	Bemiddeling	Kwalificatie	Plaatsing
Situatie 8	Bemiddeling	Kwalificatie	Afgekapte waarneming
Situatie 9	Kwalificatie	Bemiddeling	Plaatsing
Situatie 10	Kwalificatie	Bemiddeling	Afgekapte waarneming

Het duurmodel wordt geschat door het maximaliseren van een zogenaamde ‘likelihood functie’. Deze drukt de waarschijnlijkheid van een waargenomen situatie uit op basis van het model. Hoe beter het model, hoe groter de kans die wordt toegewezen aan de werkelijkheid. Belangrijk is dus om het kansproces zo goed mogelijk te modelleren. In het geval van een simultane analyse van de baanzoekduur en de kans op reïntegratie-instrumenten betekent dit het modelleren van gelijktijdige of simultane kansen, uitgedrukt in conditionele kansen of *hazard* functies. Voor een situatie waarin de arbeidsgehandicapte geplaatst is na ontvangst van alleen bemiddeling, is deze simultane kans bijvoorbeeld gelijk aan

$$\begin{aligned}
 & P(\text{geplaatst op } t_p \text{ na bemiddeling op } t_e) \\
 &= P(\text{geplaatst op } t_p \mid \text{bemiddeling op } t_e) \times P(\text{bemiddeling op } t_e) \\
 &= P(\text{geplaatst op } t_p \mid \text{tot } t_p \text{ niet geplaatst, bemiddeling op } t_e) \\
 &\quad \times P(\text{tot } t_p \text{ niet geplaatst} \mid \text{bemiddeling op } t_e) \\
 &\quad \times P(\text{bemiddeling op } t_e \mid \text{tot } t_e \text{ geen bemiddeling}) \times P(\text{tot } t_e \text{ geen bemiddeling}) \\
 &= P(\text{geplaatst op } t_p \mid \text{tot } t_p \text{ niet geplaatst, bemiddeling op } t_e) \\
 &\quad \times P(\text{tot } t_e \text{ niet geplaatst} \mid \text{zonder bemiddeling}) \\
 &\quad \times P(\text{tussen } t_e \text{ en } t_p \text{ niet geplaatst} \mid \text{met bemiddeling}) \\
 &\quad \times P(\text{bemiddeling op } t_e \mid \text{tot } t_e \text{ geen bemiddeling}) \times P(\text{tot } t_e \text{ geen bemiddeling}) \\
 &= \theta_p(t_p) \bar{F}_p(t_0, t_e \mid \text{zonder bemiddeling}) \bar{F}_p(t_e, t_p \mid \text{met bemiddeling}) \theta_r(t_e) \bar{F}_r(t_0, t_e)
 \end{aligned} \tag{5.8}$$

Deze kansbeschrijving moet worden opgesteld voor al de 10 situaties in figuur 5.2. In bijlage VI staan deze kansbeschrijvingen vermeld, zowel per situatie als samen genomen tot de likelihood functie. Door het maximaliseren van deze functie resulte-

ren optimale waarden voor de coëfficiënten. De schattingsresultaten worden besproken in de volgende paragraaf.

## 5.5 Resultaten van de effectmeting

De geschatte coëfficiënten van het basismodel, waarin is uitgegaan van een baanzoekduur *inclusief* de duur van een eventuele kwalificatie, worden gerapporteerd in bijlage V. Deze coëfficiënten laten zich niet eenvoudig interpreteren in termen van effecten op de kans een baan te vinden of in termen van de netto effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. Daarom wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van *het aandeel arbeidsgehandicapten dat binnen een jaar na intake een baan vindt*. Deze aandelen zijn berekend voor een *standaardprofiel* van een arbeidsgehandicapte en voor variaties daarop. Voor het standaardprofiel is uitgegaan van kenmerken die in het analysebestand het vaakst voorkomen:

- Man
- 37 jaar oud
- Nederlandse nationaliteit
- Behandeld in de regio Zuidelijk Noord-Holland (Amsterdam en omstreken)
- LBO of MAVO opleiding
- 10 jaar arbeidservaring op hooguit niveau 3 (zie bijlage III voor een specificatie)
- Regulier aangemeld bij Arbeidsintegratie in de tweede helft van 1998
- In opdracht van het GAK
- Meer dan 80 procent arbeidsongeschikt
- Ontvangt traject 1, zowel bij bemiddeling als kwalificatie
- In geval van kwalificatie duurt deze 2 maanden

Het standaardprofiel is geen representatief of gemiddeld profiel, daarvoor is het te specifiek in samenstelling. Bij de beoordeling van baankansen en de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen moet bovendien worden bedacht dat dit standaardprofiel relatief hoog scoort, hetgeen zal blijken uit de hier gepresenteerde schattingsresultaten. Naast het standaardprofiel is uitgegaan van vier pakketten van reïntegratiemaatregelen:

- De arbeidsgehandicapte ontvangt geen enkel reïntegratie-instrument in het eerste jaar na intake, of;
- De arbeidsgehandicapte ontvangt bemiddeling na 2 maanden, of;
- De arbeidsgehandicapte voltooit na 2 maanden met succes een kwalificatie-instrument, of;
- De arbeidsgehandicapte ontvangt zowel na 2 maanden bemiddeling als voltooit na 2 maanden met succes een kwalificatie-instrument.

### 5.5.1 Schattingsresultaten

De tabellen 5.14 tot en met 5.16 presenteren het aandeel arbeidsgehandicapten met een standaardprofiel dat binnen een jaar een baan vindt, de resulterende netto-effectiviteit van de toegepaste reïntegratie-instrumenten, en het aandeel arbeidsgehandicapten dat binnen een jaar een baan vindt bij variaties in het standaardprofiel. Variaties in kenmerken die geen statistisch significant effect hebben op de kans een baan te vinden zijn niet weergegeven. Zo verschilt de kans op een baan in Noord-Holland Noord niet significant van die in Zuidelijk Noord-Holland en wordt daarom niet vermeld.

Tabel 5.14 Percentage arbeidsgehandicapten dat binnen een jaar na intake een baan vindt, variatie naar het soort reïntegratie-instrument dat wordt ontvangen

	Geen instrumenten	Alleen bemiddeling	Alleen kwalificatie	Bemiddeling & kwalificatie
'Standaardprofiel'	25,5 %	54,3 %	44,0 %	71,0 %
<i>Netto-effectiviteit (procentpunten)</i>		28,8 %	14,5 %	45,5 %
<i>Effect van bemiddeling</i>				
Traject 2: meer vraaggestuurd		56,9 %		72,9 %
Traject 3: één aanbodgestuurd		59,3 %		74,9 %
Traject 4: meer aanbodgestuurd		69,4 %		85,0 %
Traject 5: combinatie vraag/aanbod		45,3 %		64,4 %
Traject 6: basisbemiddeling		63,7 %		78,9 %
Overige trajecten		56,0 %		72,2 %
<i>Effect van kwalificatie</i>				
Traject 2: alleen scholing			47,3 %	73,3 %
Traject 3: alleen praktijkervaring			69,8 %	92,9 %
Overige trajecten			46,1 %	72,4 %
<i>Duur van de kwalificatie</i>				
10 dagen			44,7 %	71,5 %
9 maanden			41,0 %	68,8 %

Uit tabel 5.14 kunnen een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor de kans op plaatsing van arbeidsgehandicapten. Vastgesteld moet worden dat zowel bemiddeling als kwalificatie over het algemeen een positief en significant effect hebben op het vinden van een baan. Dat geldt voor alle onderscheide instrumenten, maar wel in verschillende mate. Bemiddeling lijkt effectiever dan kwalificatie, maar bemiddeling omvat in een aantal gevallen ook onderdelen van kwalificatie. Kwalificatietraject 3, met vooral praktijktraining, is het meest succesvolle instrument. Aanbodgerichte bemiddeling (trajecten 3 en 4) blijken effectiever dan vraaggerichte bemiddeling (trajecten 1 en 2). Een combinatie van bemiddeling en kwalificatie is effectiever dan de som van de afzonderlijke effecten van bemiddeling en kwalificatie. Er is hier dus sprake van toenemende meeropbrengsten. Daarentegen heeft het intensiever inzetten van kwalificatie, gemeten naar de duur ervan, afnemende meeropbrengsten. Overigens is in het duurmodel alleen gecorrigeerd voor selectie waar het gaat om het wel of niet toepassen van reïntegratie-instrumenten in het algemeen. Met de selectieve toepassing van het ene of het andere reïntegratie-instrument is geen rekening gehouden, waardoor de verschillen in effectiviteit *tussen* instrumenten deels zou kunnen worden toegeschreven aan selectie.

Tabel 5.15 Percentage arbeidsgehandicapten dat binnen een jaar na intake een baan vindt, variatie naar karakteristieken van het reïntegratietraject

	Geen instrumenten	Alleen bemiddeling	Alleen kwalificatie	Bemiddeling & kwalificatie
'Standaardprofiel'	25,5 %	54,3 %	44,0 %	71,0 %
<i>Netto effectiviteit (procentpunten)</i>		28,8 %	14,5 %	45,5 %
<i>Moment van intake</i>				
In 1997	16,0 %	40,9 %	30,6 %	61,6 %
Eerste helft van 1998	19,4 %	46,4 %	35,8 %	65,5 %
Eerste helft van 1999	32,7 %	61,2 %	52,0 %	76,3 %
Tweede helft van 1999	42,3 %	68,1 %	60,5 %	83,2 %
Eerste helft van 2000	49,4 %	72,7 %	65,8 %	88,2 %
<i>Manier van aanmelden</i>				
Herbeoordeling	18,9 %	45,6 %	35,1 %	65,0 %
<i>Uitvoeringsinstelling</i>				
CADANS	24,1 %	52,7 %	42,3 %	69,9 %
GUO	21,4 %	49,3 %	38,6 %	67,5 %
SFB	31,1 %	59,9 %	50,4 %	75,2 %
USZO	22,3 %	50,5 %	39,9 %	68,3 %
Overig	9,3 %	27,2 %	19,1 %	48,7 %
<i>Regio</i>				
Groningen	18,4 %	31,7 %	22,7 %	53,5 %
Friesland	23,0 %	37,9 %	28,0 %	59,2 %
Drenthe	20,4 %	34,5 %	25,0 %	56,2 %
Overijssel	20,4 %	34,5 %	25,0 %	56,2 %
Flevoland	33,9 %	50,5 %	39,9 %	68,3 %
Midden-Nederland	31,6 %	48,1 %	37,5 %	66,7 %
Rijnmond	21,3 %	35,7 %	26,1 %	57,3 %
Zeeland	17,4 %	30,1 %	21,5 %	52,0 %
Zuidoost-Brabant	28,5 %	57,4 %	47,5 %	73,2 %

Tabel 5.15 biedt inzicht in de plaatsingskansen voor verschillende arbeidsgehandicapten, uitgesplitst naar het moment waarop het intakegesprek heeft plaatsgevonden, de wijze waarop de arbeidsgehandicapte is aangemeld, de uitvoeringsinstelling die het reïntegratieproces verzorgt, en de Arbeidsvoorzieningsregio waarin die plaatsvindt. Uit de resultaten voor het moment waarop het intakegesprek plaatsvindt blijkt dat de plaatsingskans dramatisch is gestegen sinds 1997. Dit kan het resultaat zijn van de sterke economische groei en gestegen arbeidsvraag in die periode, waardoor ook minder sterke groepen op de arbeidsmarkt, waaronder arbeidsgehandicapten, hun kans op werk zagen stijgen. De ontwikkeling zou ook kunnen zijn beïnvloed door een verbeterde organisatie van het reïntegratieproces. Gezien de periode van reorganisaties bij Arbeidsvoorziening en de opgelopen wachttijden voor reïntegratietrajecten, moet aan deze verklaring in de geanalyseerde periode een beperkte waarde worden toegedicht.

Arbeidsgehandicapten die door middel van een herbeoordeling te maken krijgen met het reïntegratieproces, hebben significant lagere kansen op werk. Kennelijk gaat het hier om mensen met minder goede perspectieven op de arbeidsmarkt of is sprake van een lagere motivatie dan in het geval van reguliere en spontane aanmeldingen. Tussen uitvoeringsinstellingen treden ook significante verschillen op in de kans op plaatsing. Zo kent het SFB gemiddeld meer plaatsingen dan het GAK en alle andere uitvoeringsinstellingen gemiddeld minder plaatsingen, bij gelijke overige factoren.

Voor wat betreft de regio waar het reïntegratieproces plaatsvindt kan geconstateerd worden dat in het centrum van Nederland (Flevoland en Midden-Nederland) de grootste kans op een baan bestaat, terwijl die in perifere gebieden lager ligt, met name in Zeeland, Groningen, Drenthe en Overijssel. Deze verhouding komt overeen met die van de regionaal economische kracht in de afgelopen jaren. Om deze relatie te kunnen onderbouwen, zijn in een apart analyse regionale en jaarspecifieke indicatoren voor de economische ontwikkeling in het duurmodel opgenomen, waaronder werkgelegenheid- en werkloosheidscijfers. Dit heeft echter niet geleid tot een betere verklaring van de regionale verschillen.

Tabel 5.16 tenslotte geeft een overzicht van de variatie in de kans op plaatsing naar persoonlijke kenmerken, in het bijzonder geslacht, nationaliteit, arbeidsongeschiktheidspercentage, leeftijd en arbeidservaring, en het maximale niveau van de arbeidservaring. Het blijkt dat vrouwen een veel kleinere baankans hebben dan mannen. Ook arbeidsgehandicapten van Turkse of Marokkaanse nationaliteit hebben een veel lagere kans op een baan. Verder is er een significant verschil tussen volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Voor deze laatste groep is de kans op plaatsing beduidend groter. Hier speelt arbeidsgeschiktheid voor de kans op een baan dus een grote rol.

Tabel 5.16 Percentage arbeidsgehandicapten dat binnen een jaar na intake een baan vindt, variatie naar persoonlijke karakteristieken

	Geen instrumenten	Alleen bemiddeling	Alleen kwalificatie	Bemiddeling & kwalificatie
'Standaardprofiel'	25,5 %	54,3 %	44,0 %	71,0 %
<i>Netto effectiviteit (procentpunten)</i>		28,8 %	14,5 %	45,5 %
Vrouw	19,2 %	46,2 %	35,6 %	65,4 %
<i>Nationaliteit</i>				
Turkse	9,6 %	27,8 %	19,6 %	49,4 %
Marokkaanse	10,6 %	30,2 %	21,5 %	52,0 %
<i>Arbeidsongeschiktheidspercentage</i>				
Minder dan 15 procent	28,9 %	57,8 %	47,9 %	73,5 %
15 tot 25 procent	28,6 %	57,5 %	47,6 %	73,3 %
25 tot 35 procent	29,4 %	58,3 %	48,6 %	73,9 %
35 tot 45 procent	30,3 %	59,1 %	49,4 %	74,5 %
45 tot 55 procent	28,4 %	57,3 %	47,4 %	73,2 %
55 tot 65 procent	28,6 %	57,5 %	47,7 %	73,3 %
65 tot 80 procent	29,6 %	58,5 %	48,8 %	74,1 %
<i>Leeftijd en arbeidservaring</i>				
27, geen ervaring	36,9 %	64,4 %	56,0 %	79,3 %
57, 30 jaar ervaring	14,9 %	39,0 %	28,9 %	60,1 %
<i>Max. niveau van arbeidservaring</i>				
Niveau 2	21,6 %	49,5 %	38,9 %	67,7 %
Niveau 4	28,5 %	57,4 %	47,5 %	73,2 %
Niveau 5	28,4 %	57,4 %	47,4 %	73,2 %
Niveau 6	32,0 %	60,6 %	51,3 %	75,8 %

Leeftijd en arbeidservaring hebben beide een significant maar tegengesteld effect op de werkkans. Daarbij domineert de negatieve invloed van leeftijd de positieve invloed van werkervaring. Over het algemeen geldt dat mensen met meer of een hoger niveau van arbeidservaring een grotere kans maken weer aan de slag te komen.

De meeste resultaten zijn volgens verwachting, al zijn er een aantal interessante verschillen waar te nemen. Het ontbreken van variatie in de plaatsingskans naar oplei-

ding is opmerkelijk, te meer daar de andere indicator van menselijk kapitaal, arbeidservaring, een significant positief effect laat zien. Aangezien het maximale niveau van arbeidservaring een samengestelde variabele is, die ook opleiding vertegenwoordigt, kan dit de verklarende kracht van opleiding reduceren. Bovendien ontbreekt voor ongeveer 70 procent van de arbeidsgehandicapten in het analysebestand de informatie over de gevolgde opleiding, hetgeen de significantie van deze variabele sterk reduceert.

Tenslotte kan worden geconcludeerd dat afwijkingen van het standaardprofiel over het algemeen een lagere baankans impliceren. Dat geldt voor een eerder moment waarop het intakegesprek plaatsvindt, voor herbeoordelingen, uitvoeringsorganisaties (behalve het SFB), perifere regio's zoals Groningen en Zeeland, geslacht, nationaliteit, leeftijd en een lager niveau van arbeidservaring. Alleen afwijkingen in het arbeidsongeschiktheidspercentage zorgen voor een hogere baankans.

### 5.5.2 Verklarende kracht van het model

De verklarende kracht van het duurmodel kan worden onderzocht aan de hand van een vergelijking tussen waargenomen plaatsingskansen in het analysebestand en voorspellingen met het model. Tabel 5.17 laat deze vergelijking zien, met een onderscheid tussen plaatsing binnen en na een jaar, en het begin van een reïntegratietraject binnen en na 2 maanden. Voor dit onderscheid voorspelt het model 62,3 procent van de plaatsingen en 62,2 procent van de reïntegratietrajecten in de juiste periode. Wel wordt het aandeel plaatsingen op korte termijn onderschat en op lange termijn overschat. Het model gaat er namelijk vanuit dat iedereen ooit geplaatst zal worden, hetgeen in werkelijkheid niet gebeurt. Deze afwijking wordt kleiner naarmate een langere periode zou worden geanalyseerd. Het beïnvloedt echter nauwelijks de meting van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen.

Tabel 5.17 Vergelijking tussen werkelijkheid en voorspellingen met het duurmodel ten aanzien van het moment van plaatsing en het begin van het reïntegratietraject

Waargenomen plaatsing	Voorspelde plaatsing		Totaal
	Binnen een jaar	Niet binnen een jaar	
Binnen een jaar	11,0 %	31,9 %	42,9 %
Niet binnen een jaar	5,8 %	51,3 %	57,1 %
Totaal	16,8 %	83,2 %	100,0 %
Waargenomen begin reïntegratie	Voorspelde begin reïntegratie		Totaal
	Binnen 2 maanden	Niet binnen 2 maanden	
Binnen 2 maanden	44,2 %	18,4 %	62,6 %
Niet binnen 2 maanden	19,4 %	18,0 %	37,4 %
Totaal	63,6 %	36,4 %	100,0 %

Een manier om de verklarende kracht van de in het model opgenomen variabelen uit te drukken, is te kijken naar het percentage van de totale variatie in de waargenomen baanzoekduur en wachttijd voor een reïntegratietraject dat wordt verklaard door variatie in deze variabelen. Deze zogenaamde pseudo- $R^2$  laat zien dat op die manier slechts 8,8 procent van de variatie wordt verklaard. Dat betekent dat maar liefst 91,2 procent van de variatie in de baanzoekduur en de wachttijd tot een reïntegratietraject wordt verklaard door ontbrekende factoren, waaronder toeval en willekeur. Het geschatte duurmodel is dus niet geschikt voor een voorspelling van de plaatsingskansen of reïntegratiekansen op individueel niveau, en slechts in beperkte mate op geaggregeerd niveau. De voornaamste bijdrage van het model zit in de identificatie van verschillen

in baanzoekduren tussen verschillende typen arbeidsgehandicapten en nadrukkelijk de mogelijkheid voor het meten van de netto effectiviteit van reïntegratiemaatregelen.

### 5.5.3 Selectie in de toepassing van reïntegratiemaatregelen

De gevolgen van de correctie in het duurmodel voor selectiviteit bij de toepassing van reïntegratie-instrumenten, kan op verschillende manieren worden geïllustreerd. De selectie hangt af van waargenomen kenmerken, zoals leeftijd en opleiding, maar ook van niet-waargenomen kenmerken, zoals bijvoorbeeld motivatie van de arbeidsgehandicapte om weer aan de slag te komen. Eerst zal worden ingegaan op de waargenomen kenmerken.

Het daadwerkelijke effect van selectie op grond van waargenomen factoren kan worden aangetoond aan de hand van een vergelijking tussen de plaatsingskansen wanneer er sprake is van een gelijke toepassing van maatregelen, en de plaatsingskansen waarbij sprake is van de waargenomen selectieve toepassing. Tabel 5.18 laat deze kansen zien voor verschillende typen arbeidsgehandicapten in relatie tot het standaardprofiel. Het effect kan worden uitgelegd aan de hand van bijvoorbeeld de arbeidsgehandicapten die zich spontaan aanmelden voor reïntegratie. Bij een gelijke toepassing van bemiddeling hebben zij een 2 procent grotere plaatsingskans dan arbeidsgehandicapten die regulier worden aangemeld. Maar omdat arbeidsgehandicapten die zich spontaan melden gemiddeld 27 procent minder vaak reïntegratie-instrumenten ontvangen, hebben zij in werkelijkheid een maar liefst 26 procent lagere kans om te worden geplaatst.

Tabel 5.18 Gestandaardiseerde kansen op plaatsing ('standaardprofiel' = 100) in combinatie met de geschatte selectieve toepassing van bemiddeling

	Aselecte bemiddeling	Selectieve bemiddeling	Kans op bemiddeling
<i>Manier van aanmelden</i>			
Regulier ('standaard')	100	100	100
Herbeoordeling	70	67	96
Spontaan	102	74	73
<i>Leeftijd en arbeidservaring</i>			
27, geen ervaring	162	113	70
37, 10 jaar ervaring ('standaard')	100	100	100
57, 30 jaar ervaring	54	69	124
<i>Arbeidsongeschiktheidspercentage</i>			
15 tot 25 procent	115	148	124
Meer dan 80 procent ('standaard')	100	100	100
<i>Nationaliteit</i>			
Nederlandse ('standaard')	100	100	100
Turkse	33	39	117
<i>Intake cohort</i>			
Geheel 1997	58	61	105
Eerste helft van 1998	72	75	104
Tweede helft van 1998 ('standaard')	100	100	100
Eerste helft 1999	137	128	94
Tweede helft 1999	198	175	89
Eerste helft 2000	256	261	101

Jonge arbeidsgehandicapten hebben een veel grotere plaatsingskans dan oudere arbeidsgehandicapten, maar omdat oudere en meer ervaren personen in werkelijkheid

meer reïntegratie-instrumenten ontvangen, wordt het verschil in het aantal plaatsingen tussen jongeren en ouderen beperkt. Dit suggereert dat reïntegratie-maatregelen in werkelijkheid worden gericht op arbeidsgehandicapten die er de grootste behoefte aan hebben. Dit lijkt ook te gelden voor de verschillen in nationaliteit, waarbij bijvoorbeeld Turken, met relatief lage plaatsingskansen, vaker reïntegratie-instrumenten ontvangen. Het tegenovergestelde is waar voor het arbeidsongeschiktheidspercentage. Volledig arbeidsongeschikten (meer dan 80 procent arbeidsongeschikt) ontvangen in de praktijk minder instrumenten dan gedeeltelijk arbeidsongeschikten, ondanks het feit dat ze een kleinere kans hebben om zelf een baan te vinden. Hier lijkt de toepassing van reïntegratie vooral gericht op arbeidsgeschiktheid.

Een zeer interessante ontwikkeling in de selectieve toepassing van reïntegratie-instrumenten doet zich voor in de tijd. Tussen 1997 en 1999 is de plaatsingskans van arbeidsgehandicapten met een intakegesprek bij Arbeidsvoorziening dramatisch gestegen (341 procent). Dit kan mogelijk worden toegeschreven aan de gestegen economische groei en krapte op de arbeidsmarkt in het algemeen. Tegelijkertijd is het aantal reïntegratie-inspanningen afgenomen, waardoor de *werkelijke* groei van het aantal plaatsingen is gestegen met 287 procent. In 2000 is het aantal ingezette reïntegratiemaatregelen echter weer toegenomen, waardoor het werkelijke aantal plaatsingen maar liefst 5 keer groter was dan in 1997.

Voor verschillen in opleiding, functieniveau of geslacht is geen selectie in de toepassing van reïntegratie-instrumenten gevonden. Selectie kan echter ook plaatsvinden op basis van niet-waargenomen individuele kenmerken, zoals de motivatie van arbeidsgehandicapten om weer aan de slag te komen. Deze selectie is gemodelleerd door het schatten van een verband tussen individu-specifieke effecten in de plaatsingskans en in de kans op een reïntegratietraject. Vier combinaties van deze effecten zijn in het model opgenomen. Dat betekent dat arbeidsgehandicapten in het analysebestand kunnen worden ingedeeld in vier typen. De aandelen van deze typen in het totaal laten zien hoe individuele plaatsingskansen gerelateerd zijn met individuele kansen op een reïntegratietraject, hetgeen een indicatie is voor de relatie tussen beiden op basis van niet-waargenomen factoren. De aandelen van de vier typen staan vermeld in tabel 5.19.

Tabel 5.19 Aandelen van typen arbeidsgehandicapten naar combinaties van niet-waargenomen individuele effecten op plaatsing en reïntegratie

Effect op de plaatsingskans	Effect op de kans op reïntegratie-instrumenten	
	Relatief klein	Relatief groot
Relatief klein	14,1 %	32,2 %
Relatief groot	32,0 %	21,7 %

De grootste groep in het analysebestand combineert relatief grote individuele plaatsingskansen met relatief lage individuele kansen op een reïntegratietraject. Het perspectief van deze groep kan zodanig zijn dat Arbeidsintegratie heeft geoordeeld dat deze groep ook zonder reïntegratiemaatregelen een goede kans hebben op een baan. Vrijwel net zo groot is de groep arbeidsgehandicapten die een relatief kleine individuele plaatsingskans combineert met een relatief grote individuele kans op reïntegratie-instrumenten. Wanneer deze mensen een lage motivatie hebben om aan het werk te komen, zou Arbeidsintegratie dit kunnen hebben proberen te veranderen door het inzetten van reïntegratie-instrumenten. Een kleinere groep combineert relatief grote

individuele plaatsingskansen met relatief grote individuele kansen op reïntegratie-instrumenten. De kleinste groep heeft voor beide een relatief lage individuele kans. De arbeidskansen voor deze laatste groep lijken bijzonder slecht. Alles overziend zijn de individu-specifieke kansen op plaatsing en het ontvangen van reïntegratie-instrumenten negatief gecorreleerd: een hoge baankans betekent vooral een kleine kans op reïntegratie-instrumenten en omgekeerd. De covariantie van de niet-waargenomen individuele effecten in beide kansprocessen is gelijk aan

$$\text{cov}(\alpha, \eta) = (p_1 p_4 - p_2 p_3) \times (\alpha_a - \alpha_b) \times (\eta_a - \eta_b) = -0.016 \quad (5.9)$$

Wanneer niet wordt gecorrigeerd voor deze negatieve correlatie tussen beide kansprocessen, wordt de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onderschat. Om dit te illustreren is in tabel 5.20 de kans op plaatsing binnen een jaar na intake op basis van het basismodel vergeleken met de kans op plaatsing op basis van een model waarin niet is gecorrigeerd voor selectie in de toepassing van reïntegratie-instrumenten. De tabel laat zien dat het negeren van de negatieve correlatie tussen de kans op plaatsing en de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten leidt tot het onderschatten van het effect van reïntegratiemaatregelen. Uit de schattingsresultaten blijkt immers dat deze maatregelen in de praktijk vooral worden toegepast bij arbeidsgehandicapten die een relatief kleine kans op een baan hebben. Een belangrijke conclusie is dan ook dat ondanks het beperkte effect van niet-waargenomen individuele kenmerken op de selectieve toepassing van reïntegratiemaatregelen, de correctie hiervoor in het model van wezenlijk belang is voor het correct identificeren van de netto effectiviteit van deze maatregelen.

Tabel 5.20 Gevolgen van het negeren van selectiviteit door niet-waargenomen individuele kenmerken voor de gemeten netto effectiviteit van reïntegratiemaatregelen

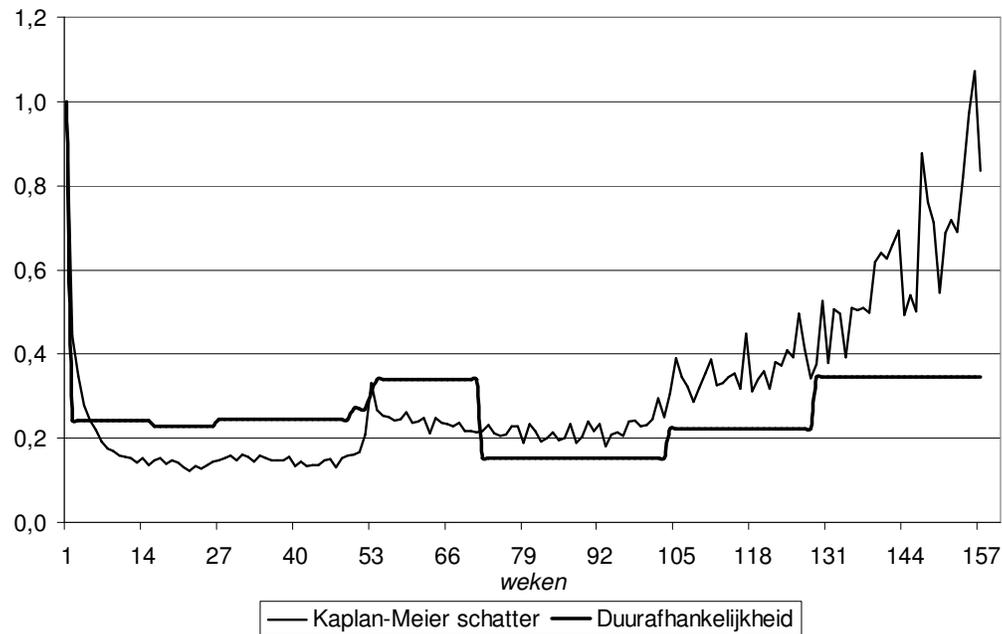
	Geen instrumenten	Alleen bemiddeling	Alleen kwalificatie	Bemiddeling & kwalificatie
<b>Met individuele effecten</b>				
'Standaardprofiel'	25,5 %	54,3 %	44,0 %	71,0 %
Netto effectiviteit (procentpunten)		28,8 %	14,5 %	45,5 %
<b>Zonder individuele effecten</b>				
'Standaardprofiel'	28,4 %	48,4 %	40,3 %	66,3 %
Netto effectiviteit (procentpunten)		20,0 %	11,9 %	37,9 %

#### 5.5.4 Duurafhankelijkheid

Duurafhankelijkheid drukt het werkelijke effect van de zoekduur uit op de kans een baan te vinden, onafhankelijk van alle andere factoren. In het duurmodel zijn 9 coëfficiënten opgenomen in beide kansprocessen om deze duurafhankelijkheid te identificeren voor 10 verschillende perioden (voor één periode is de coëfficiënt genormaliseerd tot 0). Figuur 5.3 laat de duurafhankelijkheid zien voor de plaatsingskansen, samen met een eenvoudige indicator van de werkelijke waargenomen plaatsingskansen (de Kaplan-Meier schatter voor het 'plaatsingsrisico'). Beide zijn ter vergelijking geïndexeerd op hun waarde in de eerste week van de zoekperiode. Na de hoge plaatsingskansen in de eerste week, daalt deze aanzienlijk. Na een jaar stijgt deze weer als gevolg van het einde van veel reïntegratietrajecten. Na een periode van daling stijgt de plaatsingskansen tenslotte vanaf de 16de maand van het zoekproces. De groei in de duurafhankelijkheid is kleiner dan die in de Kaplan-Meier schatter, hetgeen het ge-

volg is van de in het model toegepaste correctie voor selectie en het moment waarop het intakegesprek plaatsvindt.

Figuur 5.3 Vergelijking van de conditionele plaatsingskans (Kaplan-Meier hazard) en de duurzaamheid (in weken)



### 5.5.5 De rol van de kwalificatieduur

Bij het meenemen van de kwalificatieduur in de baanzoekduur kan een negatief effect van kwalificatie op de baanzoekduur worden gevonden, wanneer de gemiddelde scholingsduur langer is dan de reductie in de baanzoekduur als gevolg van het toepassen van kwalificatie. Maar wanneer de kwalificatieduur niet wordt meegenomen kan het effect op de baanzoekduur ook worden overschat, wanneer mensen eerst hun scholing afmaken alvorens een reeds gevonden baan te beginnen. Tabel 5.21 vergelijkt de kans op een baan binnen een jaar na intake voor het standaardprofiel tussen het basismodel inclusief de scholingsduur en een model dat de baanzoekduur exclusief de scholingsduur beschouwd. Het grotere effect van kwalificatie in het laatste model duidt erop dat er sprake is van een verminderde zoekintensiteit gedurende de kwalificatieperiode en/of van opgespaarde werkhervattingen. Het werkelijke effect van kwalificatie ligt daarom gemiddeld tussen de 14,5 en 35,1 procentpunten. Geconcludeerd kan worden dat kwalificatie de baankans sterk verhoogd, maar dat het volgen van scholing tevens de werkloosheidsperiode verlengt.

Tabel 5.21 Verschillen in plaatsingskans tussen modellen voor baanzoekduur inclusief en exclusief kwalificatieduur

	Geen instrumenten	Alleen bemiddeling	Alleen kwalificatie	Bemiddeling & kwalificatie
<b>Inclusief kwalificatieduur</b>				
Het 'standaardprofiel'	25,5 %	54,3 %	44,0 %	71,0 %
Netto effectiviteit (procentpunten)		28,8 %	14,5 %	45,5 %
<b>Exclusief kwalificatieduur</b>				
Het 'standaardprofiel'	31,1 %	58,0 %	66,2 %	85,3 %
Netto effectiviteit (procentpunten)		26,9 %	35,1 %	54,2 %

### 5.5.6 De invloed van de wijze waarop gegevens zijn verzameld

Vrijwel alle gegevensbestanden, ongeacht hoe ze zijn aangemaakt, hebben te maken met ontbrekende en onjuiste informatie. Daardoor worden ook de resultaten van een gegevensanalyse beïnvloed. De analyse in dit onderzoek is gebaseerd op gegevens uit een administratief bestand. Het voordeel daarvan is dat veel belangrijke informatie nauwkeurig is bijgehouden en nauwelijks heeft te maken met non-respons. Voorbeelden zijn leeftijd, tijdstip van aanmelding, ontvangen reïntegratie-instrumenten en regio. Een nadeel is dat het bestand een gegeven aantal variabelen bevat die niet gekozen zijn voor het doen van onderzoek, maar voor het voeren van een administratie. Voor ons onderzoek ontbreekt daarom een aantal belangrijke variabelen, zoals het inkomen en de gezondheidstoestand. Bovendien hoefde een aantal kenmerken niet verplicht te worden ingevuld, zodat voor veel arbeidsgehandicapten deze gegevens ontbreken. Voorbeelden zijn het opleidingsniveau, het arbeidsongeschiktheidspercentage en de nationaliteit.

Natuurlijk is zoveel mogelijk geprobeerd de gegevens te controleren op interne consistentie. Bij ontbrekende informatie is dat gegeven als zodanig expliciet meegenomen in het model. Zo wordt de analyse op zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten gebaseerd en wordt geen onnodige selectie geïntroduceerd. Wanneer het ontbreken van informatie evenredig over arbeidsgehandicapten is verdeeld, zal het de resultaten van de analyse niet vertekenen. Anders ligt het wanneer informatie ontbreekt over alleen geplaatsten of mensen die geen reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen. In die gevallen moet er met extra aandacht naar de resultaten worden gekeken.

In dat licht is ook door Kliq en anderen<sup>132</sup> opgemerkt dat een grote groep arbeidsongeschikten uit het analysebestand verdwijnt zonder een plaatsing en zonder reïntegratie-instrumenten te hebben ontvangen (situatie 2 in de empirische modelspecificatie). Dat kan worden verklaard door drie factoren:

- Deze personen hebben of hele goede of hele slechte arbeidsmarktkansen, waardoor reïntegratie-instrumenten als onnodig of ineffectief worden beschouwd. Voor deze selectieve inzet van reïntegratiemaatregelen wordt in het model gecorrigeerd.
- Personen komen niet opdagen bij het reïntegratietraject. Dit is daadwerkelijke uitval, waarvoor wordt gecorrigeerd door het specificeren van *conditionele* baan-kansen.
- Personen hebben een baan gevonden zonder Arbeidsvoorziening/Kliq daarvan op de hoogte te stellen. In dat geval vertekent de ontbrekende informatie de schat-

<sup>132</sup> Opmerkingen ter sprake gekomen tijdens expert-bijeenkomsten gedurende het onderzoek.

tingsresultaten voor de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten in opwaartse richting (overschatting van de werkelijke effectiviteit).

De omvang van dit laatste verschijnsel is onbekend, maar kan belangrijke gevolgen hebben voor de resultaten van de analyse. Wanneer de kenmerken van arbeidsgehandicapten zonder plaatsing of instrumenten worden vergeleken met kenmerken van de overige personen in het analysebestand, valt op dat voor die eerste groep nogal veel informatie ontbreekt. Tabel 5.22 laat zien dat de groep arbeidsgehandicapten zonder plaatsing en instrumenten recenter is ingestroomd. Dat betekent dat deze groep alleen al door de kortere baanzoekduur een kleinere kans op reïntegratie-instrumenten en plaatsing heeft. Tegelijkertijd ontbreekt vaker dan gemiddeld informatie bij deze groep. Veel informatie wordt kennelijk pas bij het toepassen van instrumenten of bij plaatsing geregistreerd, of gewoon veel later dan het intakegesprek. Dat zou dus ook kunnen gelden voor informatie betreffende de plaatsing, waardoor een aantal als niet-geplaatst geregistreerde personen in werkelijkheid al wel geplaatst is binnen de geregistreerde baanzoekduur.

Tabel 5.22 Verschil in informatie tussen arbeidsgehandicapten met en zonder plaatsing of ontvangen reïntegratie-instrumenten

	Arbeidsgehandicapten met plaatsing en/of instrumenten	Arbeidsgehandicapten zonder plaatsing en instrumenten
<i>Moment van intake</i>		
Eerste helft van 1997	20,0 %	10,6 %
Tweede helft van 1997	20,4 %	14,3 %
Eerste helft van 1998	19,3 %	16,3 %
Tweede helft van 1998	16,5 %	14,4 %
Eerste helft van 1999	14,4 %	19,8 %
Tweede helft van 1999	8,4 %	20,5 %
Eerste helft van 2000	1,0 %	4,1 %
<i>Manier van aanmelden</i>		
Regulier	46,0 %	53,8 %
Spontaan	9,4 %	13,0 %
Herbeoordeling	3,3 %	5,1 %
Onbekend	41,2 %	28,1 %
<i>Opleiding</i>		
Hooguit LBO of MAVO	28,7 %	12,5 %
MBO, HAVO, VWO, HBO, WO	18,5 %	6,3 %
Onbekend	52,9 %	81,3 %
<i>Nationaliteit</i>		
Nederlandse	33,9 %	25,4 %
Overig	1,0 %	0,8 %
Onbekend	65,1 %	73,8 %
<i>Arbeidsongeschiktheidspercentage</i>		
Minder dan 80 procent	65,6 %	37,8 %
Meer dan 80 procent	16,9 %	14,7 %
Onbekend	28,5 %	58,5 %
<i>Duur van de arbeidservaring</i>		
Bekend	59,3 %	17,6 %
Onbekend	40,7 %	82,4 %
<i>Maximale niveau van de arbeidservaring</i>		
Bekend	69,8 %	21,4 %
Onbekend	30,2 %	78,6 %
Totaal	100,0 %	100,0 %

Om enig idee te krijgen van het mogelijke effect van deze ontbrekende informatie op de meting van de netto effectiviteit van reïntegratiemaatregelen, is het model nog eens geschat op alleen de arbeidsgehandicapten die reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen en/of geplaatst zijn. De resultaten in tabel 5.23 geven aan dat dit belangrijke consequenties heeft voor de gemeten effectiviteit van reïntegratiemaatregelen, in het bijzonder voor bemiddeling. Die zou in het basismodel flink kunnen worden overschat.

Tabel 5.23 Gevolgen van het opnemen of uitsluiten van waarnemingen zonder plaatsing en ontvangen reïntegratie-instrumenten in het schattingsmodel

	Geen instrumenten	Alleen bemiddeling	Alleen kwalificatie	Bemiddeling & kwalificatie
<b>Standaardmodel</b>				
'Standaardprofiel'	25,5 %	54,3 %	44,0 %	71,0 %
<i>Netto effectiviteit (procentpunten)</i>		<i>28,8 %</i>	<i>14,5 %</i>	<i>45,5 %</i>
<b>Gerestricteerde model</b>				
'Standaardprofiel'	38,6 %	55,7 %	56,8 %	73,3 %
<i>Netto effectiviteit (procentpunten)</i>		<i>17,1 %</i>	<i>18,2 %</i>	<i>34,7 %</i>

Omdat onbekend is hoeveel arbeidsgehandicapten geplaatst zijn zonder dit te registreren bij Arbeidsvoorziening, blijven de resultaten enigszins onzeker. Er moet echter worden vastgesteld dat het zeker niet de hele groep betreft. Het feit dat Arbeidsintegratie financieel werd beloond voor een geregistreerde plaatsing is reden aan te nemen dat de omvang van niet geregistreerde plaatsing in de praktijk beperkt blijft. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat ook uit het gerestricteerde model een positief effect van bemiddeling en kwalificatie resulteert.

## 5.6 Conclusie en vervolg

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheid om de effectiviteit te meten van reïntegratiemaatregelen voor arbeidsgehandicapten. Daartoe is een model ontwikkeld voor individuele baanzoekduren, waarmee kan worden vastgesteld in hoeverre de inzet van reïntegratiemaatregelen de baanzoekduur verkort. Deze verkorting van de baanzoekduur – ofwel de verhoging van de kans om binnen een bepaalde termijn een baan te vinden – is de netto effectiviteit van reïntegratiemaatregelen. Deze netto-effectiviteit kan niet direct worden afgeleid uit gegevens van het aantal arbeidsgehandicapten dat met of zonder instrumenten een baan vindt. Netto-effectiviteit is afhankelijk van of, wanneer en welke reïntegratie-instrumenten zijn ingezet. Omdat dit mede afhangt van kenmerken van de arbeidsgehandicapte zelf, zowel van waargenomen als niet-waargenomen kenmerken, is de toepassing van reïntegratie-instrumenten selectief. Elke meting van de netto-effectiviteit dient hiervoor te corrigeren. Arbeidsgehandicapten die geen reïntegratie-instrumenten ontvangen kunnen worden gerekend tot de controlegroep. Deze is echter dynamisch en van een andere samenstelling dan de 'behandelde groep'. Ook hier moet in een analyse van netto-effectiviteit voor worden gecorrigeerd.

Behalve voor selectiviteit in de toepassing van reïntegratie-instrumenten en de samenstelling van de controlegroep, moet ook rekening worden gehouden met tijdsafhankelijke omstandigheden, met name het tijdstip waarop instrumenten worden ingezet en effectief worden. Bovendien is onbekend of arbeidsgehandicapten tijdens de

duur van scholing of kwalificatie met dezelfde intensiteit doorzoeken naar een baan. Tenslotte speelt ontbrekende en onjuiste informatie een rol bij het vaststellen van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen.

Het in dit onderzoek ontwikkelde duurmodel biedt een oplossing voor de gesignaleerde problemen. Het duurmodel is geschat op gegevens van ruim 96 duizend arbeidsgehandicapten tussen 1 januari 1997 en 1 juni 2000, afkomstig uit het administratieve Vakwerk-bestand dat door Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie (tegenwoordig Kliq) gebruikt wordt om de relatie met haar cliënten te verzorgen. De individuele gegevens beginnen op het moment dat iemand een intakegesprek heeft gehad en eindigen bij de gegevens van het laatste contact met de cliënt. Dit kan een gesprek zijn, bemiddeling, registratie van een instrument, registratie van een plaatsing, enzovoort. De uitkomsten van het onderzoek hebben daarom alleen betrekking op arbeidsgehandicapten die een intakegesprek hebben gehad. De baanzoekduur wordt gemeten vanaf het moment waarop het intakegesprek plaatsheeft. Voor arbeidsgehandicapten die bij de laatste waarneming nog niet zijn geplaatst, wordt verondersteld dat zij op dat moment nog op zoek zijn naar een baan. Daardoor kan in ieder geval de *minimale* baanzoekduur worden vastgesteld.

De analyse van het effect van reïntegratiemaatregelen op de baanzoekduur van arbeidsgehandicapten geeft een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

*Kan de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten statistisch worden vastgesteld en hoe?*

De effectiviteit van reïntegratie-instrumenten kan worden vastgesteld door het meten van de verkorting van de baanzoekduur of de verhoging van de kans op een baan. De baanzoekduur of de baankans kunnen worden gemodelleerd aan de hand van een duurmodel.

*Wat zijn de problemen bij het toepassen van het duurmodel, zowel met betrekking tot een zuivere meting van effecten als de behoefte aan empirische informatie?*

De grootste problemen bij het toepassen van het duurmodel zijn het vaststellen van een controlegroep die moet zorgen voor statistische identificatie van het effect van reïntegratiemaatregelen, het corrigeren voor selectie in de toepassing van reïntegratie-instrumenten, de modellering van tijdsafhankelijke factoren, met name het moment waarop reïntegratie-instrumenten worden ingezet, het vaststellen van de rol van de kwalificatieduur en het vaststellen van de zoekintensiteit gedurende scholing.

*Hoe kunnen deze problemen in de empirische toepassing worden opgelost?*

Een controlegroep kan worden vastgesteld door onderscheid te maken tussen perioden waarin arbeidsgehandicapten (nog) geen reïntegratie-instrumenten ontvangen en perioden waarin ze die al wel hebben ontvangen. Arbeidsgehandicapten maken zo in de periode zonder reïntegratie-instrumenten onderdeel uit van een dynamische controlegroep, waarbij een correctie dient plaats te vinden voor het tijdstip waarop ze daarin worden waargenomen. Dit vindt in het duurmodel plaats door het modelleren van *conditionele* kansen: de kans om een baan te vinden, *gegeven* de verstreken zoekduur.

Selectie in de toepassing van reïntegratie-instrumenten wordt gecorrigeerd door tegelijkertijd met de kans op een baan de kans op reïntegratie-instrumenten te modelleren aan de hand van dezelfde verklarende variabelen, en de overgebleven onderlinge afhankelijkheid te modelleren via individu-specifieke effecten. Elke vorm van selectie wordt aldus in het model geëxpliciteerd en daarmee uit de meting van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten gehaald. Als voorbeeld kan de relatie tussen de wijze van aanmelden en de kans op reïntegratie-instrumenten dienen. In de praktijk worden arbeidsgehandicapten die zich spontaan bij Arbeidsvoorziening melden minder vaak geplaatst dan arbeidsgehandicapten die regulier zijn aangemeld. Maar omdat arbeidsgehandicapten die zich spontaan melden ook minder vaak bemiddeling ontvangen dan arbeidsgehandicapten die regulier zijn aangemeld, blijkt de plaatsingskans nauwelijks te verschillen tussen beide groepen. Dit resultaat zou niet zijn gebleken uit een simpele vergelijking van het aantal geplaatsten. Omdat het onderscheid in bemiddelingskans expliciet wordt gemaakt in de modellering, is de meting van het effect van bemiddeling op de baanzoekduur zuiver. De selectie die wordt uitgedrukt aan de hand van individu-specifieke effecten, is gebaseerd op niet-waargenomen factoren, zoals bijvoorbeeld motivatie. Het blijkt dat de grootste groep arbeidsgehandicapten of een grote individuele baankans combineert met een kleine kans op reïntegratie-instrumenten, of een kleine individuele baankans combineert met een grote kans op reïntegratie-instrumenten. Wanneer geen rekening wordt gehouden met deze negatieve correlatie, wordt de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onderschat.

Gegeven de definitie van de controlegroep en de correctie voor de selectieve inzet van reïntegratiemaatregelen, is de modellering van het tijdstip waarop instrumenten worden ingezet van cruciaal belang. Er moet immers onderscheid worden gemaakt tussen perioden met en zonder reïntegratiemaatregelen. Juist daarom is in het duurmodel ook de kans op een reïntegratie-instrument gemodelleerd, uitgedrukt als de wachttijd tot een reïntegratietraject. Verder wordt onderscheid gemaakt tussen perioden waarin alleen bemiddeling is ontvangen, perioden waarin alleen kwalificatie is ontvangen en perioden waarin zowel bemiddeling als kwalificatie is ontvangen.

De invloed van de kwalificatieduur op de effectmeting is vastgesteld door een vergelijking te maken tussen een model voor de baanzoekduur inclusief en exclusief de kwalificatieduur. Daaruit blijkt dat kwalificatie-instrumenten de baankans verhogen, maar dat de duur van deze kwalificatie tegelijkertijd de baanzoekduur verlengt. Mede daardoor lijkt kwalificatie minder effectief dan bemiddeling.

*Wat is het netto effect van reïntegratiemaatregelen op de baanzoekduur?*

De schattingsresultaten voor het simultane model voor de baanzoekduur en de kans op reïntegratie-instrumenten, laten zien dat de netto-effectiviteit van reïntegratiemaatregelen zichtbaar is te maken en in belangrijke mate kan worden gecorrigeerd voor de selectieve inzet van instrumenten. Zowel bemiddeling als kwalificatie blijken significante en positieve effecten te hebben op de kans een baan te vinden. Voor een zogenaamd standaardprofiel van een arbeidsgehandicapte, die als voorbeeld is gebruikt, vergroot bemiddeling de kans op een baan binnen een jaar na intake van 26 tot minimaal 45 procent. Voor kwalificatie wordt die kans verhoogd naar minimaal 44 procent. Bemiddeling is over het algemeen effectiever dan kwalificatie, zij het dat bemiddeling vaak ook onderdelen van kwalificatie bevat. Praktijktraining is met 45 procentpunten groei in de kans op een baan verreweg het meest effectieve instrument.

Een combinatie van bemiddeling en kwalificatie is effectiever dan de som van deze instrumenten apart. Er is dus sprake van toenemende meeropbrengsten. De duur van kwalificatie kent afnemende meeropbrengsten. Overigens zij opgemerkt dat er niet volledig is gecorrigeerd voor selectie *tussen* reïntegratie-instrumenten.

Wordt alleen naar baankansen gekeken, onafhankelijk van de inzet van reïntegratiemaatregelen, dan blijkt dat deze sterk zijn gegroeid tussen 1997 en 2000. Dit kan waarschijnlijk voor het grootste deel worden toegeschreven aan de economische groei en krapte op de arbeidsmarkt in die periode. Arbeidsgehandicapten die via een herbeoordeling het reïntegratieproces instromen hebben een relatief slechte arbeidsmarktpositie. Voor wat betreft de regio waar het reïntegratieproces plaatsvindt kan worden geconstateerd dat in het centrum van Nederland de grootste kans op een baan bestaat, terwijl die in perifere gebieden significant lager ligt. Vrouwen, Turken en Marokkanen, volledig arbeidsongeschikten en ouderen met weinig arbeidservaring hebben als arbeidsgehandicapte de kleinste kansen om weer aan het werk te komen. Door selectieve toepassing van reïntegratie-instrumenten wordt in ieder geval voor Turken en ouderen in de praktijk iets van deze positie verbeterd.

Een selectieve inzet van reïntegratie-instrumenten vindt ook plaats als het gaat om de manier van aanmelden, het arbeidsongeschiktheidspercentage en het moment van intake. Arbeidsgehandicapten die zich spontaan melden ontvangen minder vaak een reïntegratie-instrument. Datzelfde geldt voor volledig arbeidsongeschikten. De inzet van reïntegratie-instrumenten is afgenomen tussen 1997 en 1999, maar vanwege de gunstige economische omstandigheden heeft dat slechts een beperkte invloed op de plaatsingskans. Verschillende analyses met het model laten zien dat selectie in de inzet van reïntegratiemaatregelen van beperkte omvang is, maar dat het niet corrigeren voor deze selectiviteit tot grote afwijkingen in de meting van de netto-effectiviteit van deze maatregelen leidt.

Hoewel het onderzoek in deze studie heeft aangetoond dat de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen zichtbaar kan worden gemaakt, dat er voor selectie in de toepassing ervan op een behoorlijke wijze kan worden gecorrigeerd, en dat zowel bemiddeling als kwalificatie op een positieve en significante wijze bijdragen aan de plaatsingskans van arbeidsgehandicapten, moet er ten aanzien van de precieze omvang van deze netto-effectiviteit een voorbehoud worden gemaakt. Voor een grote groep arbeidsgehandicapten in het gebruikte administratieve bestand ontbreekt namelijk een deel van de benodigde gegevens. Wanneer bij een substantieel deel van de groep arbeidsgehandicapten die geen enkel reïntegratie-instrument heeft ontvangen de registratie van een daadwerkelijke plaatsing ontbreekt, wordt het effect van reïntegratie-instrumenten overschat. Dit zou in het uiterste geval kunnen betekenen dat de kans op een baan door toepassing van bemiddeling niet met gemiddeld 29 procentpunten stijgt, maar slechts met gemiddeld 17 procentpunten. Echter, met het maken van dit voorbehoud wordt onmiddellijk duidelijk dat ook in het geval van een overschatting van het effect van reïntegratiemaatregelen de conclusie gerechtvaardigd blijft dat deze een positieve en significante bijdrage leveren aan het vergroten van de plaatsingskans van arbeidsgehandicapten.

Deze voor het beleid bemoedigende resultaten betekenen een eerste stap in de beoordeling van de reïntegratiepraktijk of het reïntegratiebeleid. Zo kan op grond van de

netto-effecten worden onderzocht in hoeverre de totale werkgelegenheid gunstig wordt beïnvloed. Zo'n macro-effect kan nihil zijn wanneer gereïntegreerde arbeidsgehandicapten de plaats innemen van andere werknemers (verdringing). Wanneer het macro-effect positief is, is het voor de overheid van belang om te kijken naar de kosten die ermee zijn gemoeid. Wegen de opbrengsten van reïntegratie-activiteiten (o.a. door een vermindering van de uitkeringslast) wel op tegen deze kosten? Zo niet, welke kosten zijn voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten maatschappelijk acceptabel? Ook reïntegratiebedrijven hebben behoefte aan het meten van hun prestaties, zowel door middel van effectevaluatie als procesevaluatie<sup>133</sup>. Omdat zij onderling onvergelykbare groepen arbeidsgehandicapten behandelen, kunnen ze hun prestaties niet aflezen aan het relatief aantal plaatsingen. Met behulp van het in dit onderzoek ontwikkelde model kan een eerste aanzet worden gegeven voor het opstellen van prestatie-indicatoren voor de reïntegratie praktijk. Deze indicatoren kunnen verschillende reïntegratieprestaties vergelijken op basis van de netto-effectiviteit, *gecorrigeerd* voor verschillen in de samenstelling van het cliëntenbestand en verschillen in de inzet van reïntegratie-instrumenten. De effecten op de duurzaamheid van de plaatsing kan met behulp van dit model eveneens nader worden onderzocht. Ook de kosteneffectiviteit kan worden afgeleid uit een vergelijking tussen de zuiver gemeten netto-effectiviteit en de kosten van ingezette instrumenten. Tenslotte behoort zelfs een kosten-baten analyse tot de mogelijkheden door een vergelijking van de kosten van reïntegratie met de baten welke op grond van de zuiver gemeten effectiviteit kunnen worden vastgesteld.

---

<sup>133</sup> In dit hoofdstuk ligt de nadruk op effectevaluatie. Echter, verschil in netto-effectiviteit wordt onder meer veroorzaakt door verschillen in de uitvoering van het reïntegratieproces. Het onderzoeksprogramma waarin deze effectmeting wordt geïntegreerd in een procesevaluatie, wordt beschreven in De Vos, Fermin en Heyma (2001) en in hoofdstuk 2 van dit rapport.

## Literatuur bij hoofdstuk 5

Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (1997), *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*, Working paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam

Algemene Rekenkamer (2001), *Reïntegratie arbeidsgehandicapten*, Den Haag

CPB (2000), *Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen; Welke rol heeft de overheid te spelen?*, Werkdocument No. 118, Centraal Planbureau, Den Haag

De Vos, E.L., B. Fermin en A. Heyma (2001), *Reïntegratie meten is weten*, TNO Arbeid, Hoofddorp

Dolton, P. en D. O'Neill (1996), Unemployment duration and the Restart effect: some experimental evidence, *The Economic Journal*, 106, pag. 387–400

IBO (2001), *Aan de slag, eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Den Haag

Johnson, T.R. en D.H. Klepinger (1993), Experimental evidence on unemployment insurance work-search policies, *The Journal of Human Resources*, 29 (3), pag. 695-717

Lalonde, R.J. (1986), Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data, *The American Economic Review*, 76 (4), pag. 604-619

Meyer, B.D. (1995), Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments, *Journal of Economic Literature* 33, pag 91-131

TNO Arbeid (2000), *Bemiddeling and kwalificatie van arbeidsgehandicapten*, TNO rapport 2520007, Hoofddorp

Van der Klaauw, B. (2000), *Unemployment duration determinants and policy evaluation*, Proefschrift, Vrije Universiteit, Amsterdam



**Bijlage I: Overzicht van reïntegratie-instrumenten en -trajecten**

<b>Code</b>	<b>Naam instrument</b>	<b>Categorie</b>	<b>Subcategorie</b>
AB001	Basisbemiddeling	Bemiddeling	Basisbemiddeling
AB002	Intensieve bemiddeling	Bemiddeling	Intensieve bemiddeling
AB007	Sollicitatietraining	Kwalificatie	Sollicitatietraining
AB008	Arbeidsmarktqualificatie	Kwalificatie	Scholing
AB009	Vraaggerichte bemiddeling en plaatsing	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB010	Aanbodgerichte bemiddeling en plaatsing	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB011	Verlengde inschrijving bemiddeling	Bemiddeling	Intensieve bemiddeling
AB013	Individuele bemiddeling	Bemiddeling	Intensieve bemiddeling
AB017	Begeleidingsfase en bemiddeling	Bemiddeling	Basisbemiddeling
AB020	Begeleiding en bemiddeling	Bemiddeling	Basisbemiddeling
AB106	Sollicitatie-instructie	Kwalificatie	Sollicitatietraining
AB107	Sollicitatietraining	Kwalificatie	Sollicitatietraining
AB108	Sollicitatieclub	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB109	Arbeidsgewenning	Kwalificatie	Praktijkervaring
AB111	Begeleiding naar additionele en aangepaste arbeid	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB112	Bemiddeling vraagaanbod koppeling	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB113	Individuele werving passende arbeid	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB123	Begeleiding vraagaanbod koppeling	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB138	Motivatie-interventie	Kwalificatie	Scholing
AB140	Praktijkplaats	Kwalificatie	Praktijkervaring
AB141	Traject werk in voorbereiding	Kwalificatie	Scholing
AB143	Sollicitatie-instructie	Kwalificatie	Sollicitatietraining
AB144	Sollicitatietraining	Kwalificatie	Sollicitatietraining
AB145	Sollicitatieclub	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB146	Aanbodgerichte bemiddeling	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB147	Begeleiding vraagaanbod koppeling	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB152	Begeleiding vraagaanbod koppeling	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB153	Aanbodgerichte bemiddeling	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB156	SFB Rasa: Groepsbemiddeling	Bemiddeling	Basisbemiddeling
AB180	Bonusplaatsing bij begeleiding vraag- en aanbodkoppeling	Bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling
AB181	Bonusplaatsing bij aanbodgerichte bemiddeling	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB182	Bonusplaatsing bij begeleidingsfase en bemiddeling	Bemiddeling	Basisbemiddeling
AB184	Bonusplaatsing bij begeleiding chronisch zieke naar arbeid	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB185	Bonusplaatsing bij begeleiding naar arbeid als zelfstandige	Bemiddeling	Intensieve bemiddeling
AB202	Intensieve bemiddeling wagw	Bemiddeling	Intensieve bemiddeling
AB203	Organisatie en uitvoering begeleid werken	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB303	Realisatiefase	Bemiddeling	Intensieve bemiddeling
AB308	Begeleiding	Bemiddeling	Basisbemiddeling
AB404	Aanbodgerichte bemiddeling	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling
AB415	Aanbodgerichte bemiddeling	Bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling



## Bijlage II: Overzicht van reïntegratietrajecten (combinaties van instrumenten)

Bemiddeling	Eerste instrument	Tweede instrument	Derde instrument
Traject 1	Vraaggestuurde bemiddeling	Geen	Geen
Traject 2	Vraaggestuurde bemiddeling	Vraaggestuurde bemiddeling	Willekeurig
Traject 3	Aanbodgestuurde bemiddeling	Geen	Geen
Traject 4	Aanbodgestuurde bemiddeling	Aanbodgestuurde bemiddeling	Willekeurig
Traject 5	Combinatie van vraag- en aanbodgestuurde bemiddeling		Willekeurig
Traject 6	Basisbemiddeling	Basisbemiddeling of geen	Basisbemiddeling of geen
Traject 7	Intensieve bemiddeling	Intensief of geen	Intensief of geen
Traject 8	Combinatie van basis- en intensievebemiddeling		Willekeurig
Traject 9	Overige combinaties		
Kwalificatie	Eerste instrument	Tweede instrument	Derde instrument
Traject 1	Sollicitatietraining	Sollicitatietraining of geen	Sollicitatietraining of geen
Traject 2	Scholing	Scholing of geen	Scholing of geen
Traject 3	Praktijkervaring	Praktijkervaring of geen	Praktijkervaring of geen
Traject 4	Combinatie van sollicitatietraining en scholing		
Traject 5	Combinatie van sollicitatietraining en praktijkervaring		
Traject 6	Combinatie van scholing en praktijkervaring		
Traject 7	Combinatie van sollicitatietraining, scholing en praktijkervaring		



**Bijlage III: Indeling van arbeidservaring in niveaus**

	<b>Probleem oplossen</b>	<b>Zelfstandigheid</b>	<b>Opleidingsniveau</b>
Niveau 1	Volledig werkend volgens werkrouines	Geheel afhankelijk van machines en procedures	Enkele jaren basisschool
Niveau 2	Volledig werkend volgens werkrouines en met een grotere diversiteit van handelingen dan bij niveau 1	Er is invloed op de duur, frequentie en volgorde van werken	Basisschool en enkele jaren vervolgonderwijs
Niveau 3	Naast werkrouines is er soms sprake van enige in te brengen eigen inventiviteit	Invulling van de functie wordt voor een beperkt deel naar eigen inzicht bepaald	LBO / MAVO niveau
Niveau 4	Naast werkrouines is er regelmatig sprake van in te brengen eigen inventiviteit	Invulling van de functie wordt voor een aanzienlijk deel naar eigen inzicht bepaald	LBO / MAVO niveau plus vakcursussen
Niveau 5	Regelmatig in te brengen eigen inventiviteit	Er zijn specificaties waaraan een product moet voldoen. Ter realisering ervan is er een hoge mate van vrijheid bij de functie-ervulling	MBO / HAVO / VWO niveau
Niveau 6	Veelvuldig in te brengen eigen inventiviteit en ingewikkelder dan bij niveau 5	Vult zelf voor een groot deel de functie in en beoordeelt zelf de kwaliteit van zijn product	HBO niveau
Niveau 7	Veelvuldig in te brengen inventiviteit, welke vooral abstract van aard is	Is zelf volledig verantwoordelijk	Academisch niveau



## Bijlage IV: De likelihood functie

Het kansproces voor plaatsing wordt gemodelleerd samen met het kansproces voor het begin van een reïntegratietraject. Beide kansprocessen beginnen bij het intakegesprek bij Arbeidsvoorziening, aangegeven met  $t_0$ . Het moment van plaatsing wordt uitgedrukt door  $t_p$ , het moment van laatste of afgekapte waarneming door  $t_c$ , het moment waarop de bemiddeling begint door  $t_e$ , het eerste moment waarop een kwalificatie-instrument met succes wordt afgerond door  $t_q$ , en het moment waarop het reïntegratietraject werkelijk start door  $t_r = \min(t_e, t_q)$ . Conditionele kansen of *hazard* functies worden gegeven door

$$\theta_p(t) = \left( \sum_{j=1}^J \lambda_j I(t_{j-1} \leq t < t_j) \right) \exp(x' \beta + \gamma_e I(t_e \leq t) + \gamma_q I(t_q \leq t) + \alpha_i) \quad (5.10)$$

en

$$\theta_r(t) = \left( \sum_{j=1}^J \mu_j I(t_{j-1} \leq t < t_j) \right) \exp(z' \delta + \eta_i) \quad (5.11)$$

voor respectievelijk plaatsing en het begin van een reïntegratietraject.  $I(\bullet)$  is een indicator functie die gelijk is aan 1 wanneer aan de voorwaarde tussen haakjes is voldaan en gelijk aan 0 anders. De overeenkomstige verdelingsfuncties voor de baanzoekduur en de wachttijd tot het begin van een reïntegratietraject zijn gelijk aan

$$\begin{aligned} \bar{F}_p(t_m, t_n) &= \exp\left(-\int_{t_m}^{t_n} \theta_p(s) ds\right) \\ &= \exp\left(-\exp(x' \beta + \gamma_e I(t_e \leq t_n) + \gamma_q I(t_q \leq t_n) + \alpha_i) \times \sum_{j=1}^J \exp(\lambda_j) T_j(t_m, t_n)\right) \end{aligned} \quad (5.12)$$

en

$$\bar{F}_r(t_m, t_n) = \exp\left(-\int_{t_m}^{t_n} \theta_r(s) ds\right) = \exp\left(-\exp(z' \delta + \eta_i) \times \sum_{j=1}^J \exp(\mu_j) T_j(t_m, t_n)\right) \quad (5.13)$$

$T_j(t_m, t_n)$  is gelijk aan de lengte van het (deel van het) interval waar  $\lambda_j$  respectievelijk  $\mu_j$  geldt, gedefinieerd tussen  $t_m$  en  $t_n$ , en gelijk aan 0 daarbuiten. De kansen voor 10 verschillende situaties, afhankelijkheid van een waargenomen plaatsing en/of ontvangen reïntegratie-instrumenten, kunnen worden beschreven als:

Situatie 1: Geplaatst voordat bemiddeling of kwalificatie is ontvangen

$$P(t_p | t_e > t_p, t_q > t_p) = \theta_p(t_p) \bar{F}_p(t_0, t_p) \bar{F}_r(t_0, t_p) \quad (5.14)$$

Situatie 2: Niet langer waargenomen voordat bemiddeling of kwalificatie is ontvangen

$$P(t_c | t_e > t_c, t_q > t_c) = \bar{F}_p(t_0, t_c) \bar{F}_r(t_0, t_c) \quad (5.15)$$

Situatie 3: Geplaatst nadat alleen bemiddeling is ontvangen

$$P(t_p | t_e < t_p, t_q > t_p) = \theta_p(t_p) \bar{F}_p(t_0, t_e) \bar{F}_p(t_e, t_p) \theta_r(t_e) \bar{F}_r(t_0, t_e) \quad (5.16)$$

Situatie 4: Niet langer waargenomen nadat alleen bemiddeling is ontvangen

$$P(t_c | t_e < t_c, t_q > t_c) = \bar{F}_p(t_0, t_e) \bar{F}_p(t_e, t_c) \theta_r(t_e) \bar{F}_r(t_0, t_e) \quad (5.17)$$

Situatie 5: Geplaatst nadat alleen kwalificatie is ontvangen

$$P(t_p | t_e > t_p, t_q < t_p) = \theta_p(t_p) \bar{F}_p(t_0, t_q) \bar{F}_p(t_q, t_p) \theta_r(t_q) \bar{F}_r(t_0, t_q) \quad (5.18)$$

Situatie 6: Niet langer waargenomen nadat alleen kwalificatie is ontvangen

$$P(t_c | t_e > t_c, t_q < t_c) = \bar{F}_p(t_0, t_q) \bar{F}_p(t_q, t_c) \theta_r(t_q) \bar{F}_r(t_0, t_q) \quad (5.19)$$

Situatie 7: Geplaatst nadat achtereenvolgens bemiddeling en kwalificatie is ontvangen

$$P(t_p | t_e < t_p, t_q < t_p, t_e < t_q) = \theta_p(t_p) \bar{F}_p(t_0, t_e) \bar{F}_p(t_e, t_q) \bar{F}_p(t_q, t_p) \theta_r(t_e) \bar{F}_r(t_0, t_e) \quad (5.20)$$

Situatie 8: Niet langer waargenomen na achtereenvolgens bemiddeling en kwalificatie

$$P(t_c | t_e < t_c, t_q < t_c, t_e < t_q) = \bar{F}_p(t_0, t_e) \bar{F}_p(t_e, t_q) \bar{F}_p(t_q, t_c) \theta_r(t_e) \bar{F}_r(t_0, t_e) \quad (5.21)$$

Situatie 9: Geplaatst nadat achtereenvolgens kwalificatie en bemiddeling is ontvangen

$$P(t_p | t_e < t_p, t_q < t_p, t_e > t_q) = \theta_p(t_p) \bar{F}_p(t_0, t_q) \bar{F}_p(t_q, t_e) \bar{F}_p(t_e, t_p) \theta_r(t_q) \bar{F}_r(t_0, t_q) \quad (5.22)$$

Situatie 10: Niet langer waargenomen na achtereenvolgens kwalificatie en bemiddeling

$$P(t_c | t_e < t_c, t_q < t_c, t_e > t_q) = \bar{F}_p(t_0, t_q) \bar{F}_p(t_q, t_e) \bar{F}_p(t_e, t_c) \theta_r(t_q) \bar{F}_r(t_0, t_q) \quad (5.23)$$

Een handig onderscheid tussen deze situaties kan worden gemaakt met behulp van drie indicatoren:  $d_p$  geeft aan of iemand geplaatst is,  $d_e$  geeft aan of iemand

bemiddeling heeft ontvangen, en  $d_q$  geeft aan of iemand met succes een kwalificatie-instrument heeft afgerond. Daarnaast wordt het moment waarop deze gebeurtenissen plaatsvinden verder gespecificeerd als

$$t_s = \min(t_p, t_c) \quad (5.24)$$

$$t_v = \min(t_c, t_q) \quad (5.25)$$

$$t_w = \min(t_p, t_c, t_e, t_q) \quad (5.26)$$

$$t_m = \max(t_e, t_q) \quad (5.27)$$

Gegeven deze specificaties kan het model geschat worden met een Maximum Likelihood methode op  $i = 1, \dots, N$  waarnemingen aan de hand de volgende loglikelihood functie, waarin al de 10 verschillende situaties zijn ondergebracht:

$$\begin{aligned} \log L = & \sum_{i=1}^N \log \left\{ \sum_{k=1}^4 p_k \times \exp(d_{ip} \times \left( \sum_{j=1}^J \lambda_{ij} I(t_{i,j-1} \leq t_{is} < t_{ij}) + x'_i \beta + \gamma_e I(t_{ie} \leq t_{is}) + \right. \right. \\ & \left. \left. \gamma_q I(t_{iq} \leq t_{is}) + \alpha_k \right) \right) \\ & + (I(d_{ie} + d_{iq} \geq 1) \times \left( \sum_{j=1}^J \mu_{ij} I(t_{i,j-1} \leq t_{iv} < t_{ij}) + z'_i \delta + \eta_k \right) \\ & - (\exp(x'_i \beta + \alpha_k) \times \sum_{j=1}^J \exp(\lambda_{ij}) T_{ij}(t_0, t_{iw})) \\ & - (\exp(z'_i \delta + \eta_k) \times \sum_{j=1}^J \exp(\mu_{ij}) T_{ij}(t_0, t_{iw})) \\ & + (I(d_{ie} + d_{iq} \geq 1) \times \exp(x'_i \beta + d_{ie} \times \gamma_e I(t_{ie} \leq t_{iq}) I(t_{ie} \leq t_{is}) \\ & + d_{iq} \times \gamma_q I(t_{iq} \leq t_{ie}) I(t_{iq} \leq t_{is}) + \alpha_k) \\ & \times \sum_{j=1}^J \exp(\lambda_{ij}) T_{ij}(t_{iv}, t_{iw})) \\ & + (d_{ie} \times d_{iq} \times \exp(x'_i \beta + \gamma_e I(t_{ie} \leq t_{is}) + \gamma_q I(t_{iq} \leq t_{is}) + \alpha_k) \\ & \times \sum_{j=1}^J \exp(\lambda_{ij}) T_{ij}(t_{im}, t_{is})) \left. \right\} \quad (5.28) \end{aligned}$$

en met

$$\alpha_1 = \alpha_a, \quad \eta_1 = \eta_a,$$

$$\alpha_2 = \alpha_a, \quad \eta_2 = \eta_b,$$

$$\alpha_3 = \alpha_b, \quad \eta_3 = \eta_a,$$

$$\alpha_4 = \alpha_b, \quad \eta_4 = \eta_b$$



## Bijlage V: Schattingsresultaten

Teneinde de coëfficiënten van het model te kunnen identificeren, zijn een aantal van deze coëfficiënten genormaliseerd tot de waarde 0. Deze worden in de tabel cursief weergegeven en hebben een ontbrekende t-waarde.

	Plaatsingskans		Kans op instrumenten	
	Coëfficiënt	t-waarde	Coëfficiënt	t-waarde
<b>Effect van bemiddeling</b>				
Traject 1: één vraaggestuurd	1,460	49,62		
Traject 2: meerdere vraaggestuurd	1,587	40,64		
Traject 3: één aanbodgestuurd	1,711	60,84		
Traject 4: meerder aanbodgestuurd	2,329	66,08		
Traject 5: combinatie vraag/aanbodgestuurd	1,034	20,82		
Traject 6: basisbemiddeling	1,964	42,34		
Andere trajecten	1,543	16,73		
<b>Effect van kwalificatie</b>				
Traject 1: alleen sollicitatietraining(en)	1,016	25,68		
Traject 2: alleen scholing	1,167	12,79		
Traject 3: alleen praktijkervaring	2,400	55,25		
Andere trajecten	1,110	9,71		
Duur van de kwalificatie	-0,663	3,40		
<b>Niet-waargenomen heterogeniteit</b>				
$\alpha_a$ resp. $\eta_a$	-2,251	26,11	-0,961	13,25
$\alpha_b$ resp. $\eta_b$	-1,166	76,08	0,109	1,37
$\rho_1$	0,141	...		
$\rho_2$	0,320	...		
$\rho_3$	0,322	...		
$\rho_4$	0,217	...		
<b>Duurafhankelijkheid</b>				
Tot 1 week	<i>0,000</i>		<i>0,000</i>	
1 tot 15 weken	-1,419	53,59	-1,303	51,79
15 tot 26 weken	-1,477	49,88	-1,203	42,69
26 tot 49 weken	-1,403	47,50	-1,357	19,72
49 tot 52 weken	-1,306	25,06	-1,311	11,52
52 tot 53 weken	-1,173	14,98	-1,195	29,13
53 tot 71 weken	-1,077	29,64	-1,274	26,98
71 tot 103 weken	-0,871	20,92	-1,250	16,17
103 tot 128 weken	-0,501	8,92	-0,923	7,84
128 weken en langer	-0,061	0,83	-0,079	1,84
<b>Moment van intake</b>				
Eerste helft 1997	<i>0,000</i>		<i>0,000</i>	
Tweede helft 1997	-0,009	0,34	-0,153	5,26
Eerste helft 1998	0,221	6,60	-0,231	6,50
Tweede helft 1998	0,565	14,19	-0,355	9,66
Eerste helft 1999	0,903	21,50	-0,448	10,80
Tweede helft 1999	1,313	28,09	-0,203	2,45
Eerste helft 2000	1,612	16,95	-3,315	40,72
<b>Wijze van aanmelden</b>				
Regulier	<i>0,000</i>		<i>0,000</i>	
Spontaan	0,021	0,70	0,438	15,37
Herbeoordeling	-0,377	7,45	-0,519	16,55
Onbekend	-0,061	1,91	0,360	8,91

## Vervolg tabel

	Plaatsingskans		Kans op instrumenten	
	Coëfficiënt	t-waarde	Coëfficiënt	t-waarde
<b>Uitvoeringsinstelling</b>				
GAK	0,000			
Arbeidsvoorziening	-0,107	1,19		
CADANS	-0,073	2,85		
GUO	-0,224	4,06		
USZO	-0,172	2,56		
Anders	-1,182	10,65		
<b>Opleidingsniveau</b>				
Minder dan basisschool	0,000		0,000	
Alleen basisschool	0,044	0,86	0,227	4,71
LBO of MAVO	-0,011	0,22	0,219	4,26
Aanvulling op LBO of MAVO	0,039	0,73	0,270	4,77
MBO, HAVO of VWO	-0,034	0,55	0,240	3,02
HBO	-0,108	1,22	0,454	3,75
WO of aanvulling op HBO	0,016	0,10	0,191	4,17
Onbekend	-0,024	0,53	0,053	4,61
<b>Regio</b>				
Groningen	-0,406	9,09	0,471	11,90
Friesland	-0,133	2,90	0,220	5,04
Drenthe	-0,282	6,02	0,331	8,67
Overijssel	-0,281	6,68	0,498	11,91
IJssel-Veluwe	-0,041	0,85	0,194	5,64
Gelderland	0,037	0,90	0,587	11,68
Flevoland	0,393	6,55	0,324	8,29
Midden-Nederland	0,291	6,83	-0,024	0,54
Noord-Holland Noord	0,084	1,80	-0,304	5,88
Zuidelijk Noord-Holland	0,000		0,000	
Rijnstreek	0,086	1,50	0,388	8,91
Haaglanden	-0,011	0,21	0,592	17,96
Rijnmond	-0,228	5,52	1,159	30,11
Zeeland	-0,475	8,11	0,243	6,53
Midden- en West-Brabant	0,010	0,23	0,153	3,51
Noordoost Brabant	0,022	0,47	-0,327	7,71
Zuidoost Brabant	0,145	3,23	-0,353	9,62
Limburg	0,067	1,75	0,081	1,60
<b>Arbeidservaring (jaren×0,01)</b>	0,065	4,49	-0,202	7,84
Onbekend	0,193	6,37	0,356	8,31
<b>Max. niveau arbeidservaring</b>				
Niveau 1	0,000		0,000	
Niveau 2	-0,184	3,82	0,401	9,86
Niveau 3	0,030	0,65	0,236	5,14
Niveau 4	0,175	3,40	0,269	4,89
Niveau 5	0,172	2,69	0,208	2,50
Niveau 6	0,336	3,28	0,415	3,09
Niveau 7	-0,300	1,47	-0,818	19,15
Onbekend	0,088	1,93	0,929	38,32

## Vervolg tabel

	Plaatsingskans		Kans op instrumenten	
	<i>Coëfficiënt</i>	<i>t-waarde</i>	<i>Coëfficiënt</i>	<i>t-waarde</i>
<b>Arbeidsongeschiktheid</b>				
Minder dan 15 procent	0,164	6,15	0,741	21,78
15 tot 25 procent	0,149	3,76	0,694	20,76
25 tot 35 procent	0,190	4,74	0,677	17,37
35 tot 45 procent	0,228	4,85	0,787	19,40
45 tot 55 procent	0,140	2,93	0,746	13,60
55 tot 65 procent	0,152	2,47	0,682	10,64
65 tot 80 procent	0,199	2,62	0,195	8,03
Meer dan 80 procent	<i>0,000</i>		<i>0,000</i>	
<b>Leeftijd (<math>\times 0,01</math>)</b>	-0,355	18,92	0,399	4,10
<b>Geslacht</b>				
Man	<i>0,000</i>		<i>0,000</i>	
Vrouw	-0,392	42,95	-0,018	1,21
<b>Nationaliteit</b>				
Nederlandse of onbekend	<i>0,000</i>		<i>0,000</i>	
Turkse	-1,150	7,06	0,012	0,10
Marokkaanse	-1,038	5,68	0,002	0,01
Belgische	-0,324	0,63	0,212	0,78
Duitse	0,036	0,15	-0,068	0,21
Surinaamse	-0,131	0,35	-0,166	2,06
Anders	-0,584	5,01	-0,124	6,01
<b>Loglikelihood waarde</b>		-119.769,47		
<b>Aantal waarnemingen</b>		96.502		



## 6 Casus 4: Scholing en bemiddeling van werklozen – Wat mag het kosten?

P.W.C. Koning<sup>134</sup>

*Hoe dient een deugdelijke evaluatie van scholing en bemiddeling van werklozen er uit te zien? Wanneer is beleid gelegitimeerd? In hoeverre kan reeds invulling worden gegeven aan evaluaties, en waar willen we meer over weten? Deze bijdrage zal nader ingaan op deze vragen. Leidraad vormt het CPB-rapport 'Arbeidsbemiddeling- en reïntegratie van werklozen', waarin op basis van het 'Hoe Zoeken Werkzoekenden bestand' van de (voormalige) arbeidsvoorziening de effectiviteit van verschillende reïntegratie-instrumenten onderzocht is. Daarbij wordt gecorrigeerd voor de mogelijke versturende werking van selectiviteitseffecten op de schattingsresultaten. De resultaten geven een enigszins teleurstellend beeld: de bestudeerde 'kansvergroten-de' instrumenten dragen weinig bij aan een verbetering van de kans op werk van werklozen. In alle gevallen zijn de gevonden effecten - als deze al positief zijn - bescheiden en insignificant. Er is echter meer informatie nodig om te bepalen of scholing- en bemiddelingsbeleid gelegitimeerd zijn.*

### 6.1 Inleiding

In de jaren negentig is het Nederlandse arbeidsmarktbeleid uitgegroeid tot een indrukwekkende verzameling van wetten en regelingen. Een belangrijk deel hiervan gaat op aan scholing en bemiddeling van werklozen; voor 2002 is hiervoor een krappe anderhalf miljard euro gereserveerd. Achter dit bedrag gaat een wirwar van regelingen voor verschillende doelgroepen schuil, variërend van werkervaringsplaatsen voor jongeren tot ESF-projecten voor allochtonen. Deze grote diversiteit legt een claim op het vermogen van de overheid om doelgroepen van elkaar te onderscheiden, en passende instrumenten hieraan te koppelen. Het sterkst komt dit naar voren bij het huidige faseringsbeleid, waarbij een trefzekere diagnose van de bemiddelbaarheid van werklozen cruciaal is. Vervolgens is het zaak vast te stellen welk type reïntegratietraject en hoeveel middelen nodig zijn voor succesvolle reïntegratie.

Zowel het proces van fasering als de hierbij behorende koppeling van reïntegratiebudgetten zijn echter met de nodige mist omgeven: uitvoerders maken gebruik van hun (subjectieve) beleidsdiscretie bij de fasering van werkzoekenden, en meestal valt niet te achterhalen hoeveel middelen gemoeid zijn met individuele reïntegratiebudgetten. Dit probleem wordt nog eens versterkt door de samenloop van regelingen. Al met al weten we daardoor bijvoorbeeld niet of reïntegratiebudgetten – zoals beoogd in de wet Sluitende Aanpak– daadwerkelijk oplopen met de afstand tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden.

---

<sup>134</sup> De auteur is werkzaam op het Centraal Planbureau. Dit artikel is deels gebaseerd op het in 2000 verschenen CPB-werkdocument 'Arbeidsreïntegratie en -bemiddeling van werklozen - Welke rol heeft de overheid te spelen?'.

Het is dus niet eenvoudig het Nederlandse scholings- en bemiddelingsinstrumentarium van de overheid goed in beeld te krijgen. Dit is niet alleen lastig voor de financiële verantwoording van beleid, maar het belemmert ook het zicht op *de* cruciale vraag: zijn scholing en bemiddeling de moeite waard? Of, anders gesteld, wat zijn de (maatschappelijke) baten en kosten van het gevoerde beleid, is het beleid wel gelegitimeerd? Tot op de dag van vandaag is hierover weinig bekend, en voorzover we dan toch iets kunnen vaststellen, dan is het dat de meeste onderzochte instrumenten niet of nauwelijks effectief zijn. Deze constatering worden beiden onderschreven in het recent verschenen IBO-rapport ‘Aan de slag’ (IBO (2001)). Hierin wordt dan ook aanbevolen tot ‘een standaard voor de methodiek van beleidsevaluatie’.

Hoe nu verder te gaan? Hoe ziet een goede beleidsevaluatie er uit? In hoeverre kan reeds invulling worden geven aan die evaluatie, en waar willen we meer over weten? Dit hoofdstuk zal nader ingaan op deze vragen. Centraal hierbij staat de legitimatiekwestie. Hier start de analyse mee in paragraaf 2. Hierin wordt de vraag gesteld welk (theoretische) marktfalen scholing en bemiddeling van werklozen door de overheid rechtvaardigen. Ook wordt ingegaan op de vraag, welke empirische informatie nodig is om vast te kunnen stellen dat beleid ook in de praktijk gelegitimeerd is. Dit brengt ons op paragraaf 3, waarin speciale aandacht uitgaat naar de empirische resultaten van het CPB-rapport ‘Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen’. In paragraaf 4 zullen, voor zover mogelijk, de implicaties van deze, en andere resultaten, voor de legitimatie van beleid aan de orde komen. Besloten wordt met enkele conclusies.

## 6.2 De legitimatie van beleid

De doelstelling van activerend arbeidsmarktbeleid is helder: reïntegratie naar reguliere, duurzame arbeid. Er zijn verschillende soorten maatregelen om dit af te dwingen – met scholing en bemiddeling als mogelijkheid – maar dat betekent nog niet dat alle beleid hiertoe ook gelegitimeerd is. In essentie zijn er twee methodes om dat vast te stellen, afhankelijk van het vertrekpunt van de analyse.

### 6.2.1 Van marktfalen naar legitimatie

Bij de eerste benadering vormt een volledig vrije markt voor scholing en –bemiddeling zonder enige vorm van overheidsinmenging het vertrekpunt voor de analyse. De overheid is dus geen aanbieder op de markt, of verstrekker van reïntegratiesubsidies. Derhalve zijn alleen private reïntegratiebedrijven<sup>135</sup> de aanbieder van scholing- en bemiddelingsactiviteiten. Aangezien in de huidige situatie de overheid nogal prominent aanwezig is op deze markt, vergt dit het nodige fantasievermogen. Vervolgens is de vraag relevant, of deze markt op een aantal punten in gebreke blijft en dit een ‘optimale reïntegratie’ in de weg staat. Te denken valt dan aan marktfalen wat betreft de volgende aspecten:

---

<sup>135</sup> Overigens kunnen ook private verzekeraars - zeker wanneer dit leidt tot synergie-effecten - hun takengebied uitbreiden middels het aanbieden van reïntegratie-activiteiten.

### *Informatie-ongelijkheid*

Reïntegratiebedrijven hebben meer informatie over de technologie en de inspanning die benodigd is om iemand aan een baan te helpen dan opdrachtgevers (het UWV, gemeenten, uvi's). Dit bemoeilijkt de keuze van een aanbieder, en kan ertoe leiden dat sommige gewenste transacties niet tot stand komen. Er zijn echter mechanismen die de mogelijk kwalijke effecten van informatie-ongelijkheid tegengaan. Te denken valt dan aan reputatie-effecten en het gebruik van kwaliteitsgaranties. Dit vermindert de noodzaak van tussenkomst van de overheid aanzienlijk.

### *Vooroordelen van werkgevers*

Werkgevers en reïntegratiebedrijven kunnen terughoudend zijn in het aannemen respectievelijk bedienen van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt, met name minderheden. Voor de overheid is het niet eenvoudig deze vooroordelen weg te nemen.

### *Marktmacht van reïntegratiebedrijven*

Indien sprake is van hoge toetredingsdrempels, kan dit ten koste gaan van de concurrentie tussen reïntegratiebedrijven en zullen daarmee te weinig werklozen bediend worden. Er zijn geen sterke aanwijzingen dat dit ook het geval is, de investeringen bij het opzetten van een reïntegratiebedrijf lijken niet onoverkomelijk.

### *Negatieve externe effecten door sociale bescherming*

In ons gedachten-experiment abstraheren we van enigerlei vorm van overheidsingrijpen op de markt voor scholing en bemiddeling. Dit neemt niet weg dat diezelfde overheid een zekere mate van herverdeling van inkomens tot stand probeert te brengen (via instituties als het minimumloon en het stelsel van sociale zekerheid). Dit kan gepaard gaan met inactiviteit onder een deel van de potentiële beroepsbevolking. Voor deze groep is er – (indirect) ook voor reïntegratiebedrijven – geen prikkel om reïntegratie tot stand te brengen; werklozen hebben weinig baat bij het verkrijgen van een baan, dus waarom reïntegratie-inspanningen hiertoe verrichten?

Het beeld dat ontstaat, is dat door de eerste drie marktfalen aspecten van de doelmatigheid van de markt voor reïntegratie en bemiddeling niet ernstig in gevaar komt. Tegelijkertijd vormen ze geen belangrijk aangrijpingspunt voor overheidsingrijpen. Ten aanzien van het vierde marktfalen – het negatieve externe effect van sociale bescherming – lijkt beleid eerder gelegitimeerd. Het is dan zaak de negatieve prikkel van sociale bescherming zoveel als mogelijk weg te nemen, bijvoorbeeld door het verhogen van arbeidskortingen. Dit verbetert de werking van de markt voor scholing en bemiddeling. In zekere zin heeft dit iets dubbelzinnigs: de overheid trekt middelen uit om een bestaansminimum voor werklozen te garanderen, terwijl het tegelijkertijd middelen reserveert om de versturende werking hiervan op de scholings- en bemiddelingsmarkt probeert tegen te gaan.

Al met al levert de opsomming van marktfalen economisch goed onderbouwde inzichten op, en wordt een heldere koppeling naar de legitimatie van beleid gemaakt. Het probleem is echter, dat diezelfde inzichten vooral kwalitatief van aard zijn en niet direct aansluiten bij het huidige beleidsinstrumentarium. Zo kunnen reïntegratiebudgetten erop gericht zijn meerdere aspecten van marktfalen tegelijkertijd te bestrijden. Het is dus niet mogelijk een één-op-één koppeling te maken van de effectiviteit van beleid naar een specifieke vorm van marktfalen.

### 6.2.2 Een beslisregel voor beleid

Bij de tweede benadering gaan we uit van de bestaande markt voor scholing en bemiddeling - dus inclusief overheidsingrijpen. De beslisregel daarbij is eenvoudig: beleid is alleen dan gelegitimeerd als de maatschappelijke opbrengsten van scholings- en bemiddelingsinspanningen van de overheid minstens gelijk zijn aan de kosten ervan. Is dit niet het geval, dan is het middel erger dan de kwaal. Zo helder als deze beslisregel is geformuleerd, zo moeilijk lijkt de invulling en de verdere uitwerking ervan. Wat zijn immers de maatschappelijke baten van beleid? Wie profiteren daarvan, en voor wie geldt het tegendeel? Het spreekt voor zich dat niet alle baten onder dezelfde noemer te brengen zijn. Toch is het goed mogelijk om in een aantal stappen enige ordening aan te brengen in het geheel, met als uitgangspunt de standaard (micro-)economische theorie:

#### *Stap 1: de effecten van een maatregel op individueel niveau*

Scholing of bemiddeling leidt ertoe dat het voor een werkloze aantrekkelijk wordt een baan te accepteren. Marginaal geredeneerd zorgt de maatregel ervoor, dat de waarde van een baan net iets hoger komt te liggen dan die van vrije tijd én een uitkering<sup>136</sup>. Op individueel niveau zijn de kosten en baten van een maatregel dan zo goed als in evenwicht (het individu is immers indifferent tussen werken en niet werken). Op maatschappelijk niveau neemt de maatschappelijke productie – gedefinieerd als de productie, minus de waarde van vrije tijd – echter toe met de bespaarde uitkeringslasten. Deze moesten eerder collectief worden opgebracht, maar vallen nu vrij en kunnen tot de maatschappelijke productie worden gerekend.

#### *Stap 2: correctie voor ‘verspilling’*

Een maatregel zal nooit zodanig gericht zijn, dat alleen werklozen bereikt worden die ‘net dat ene zetje’ nodig hebben. Voor een groot deel zullen de middelen opgaan aan werklozen die hun gedrag niet wezenlijk aanpassen, en derhalve werkloos blijven, of werklozen die op termijn toch wel een baan hadden gevonden. Met micro - evaluatiestudies – zoals beschreven in de volgende paragraaf – is het mogelijk hiervoor te corrigeren, zodat een ‘netto-effect’ op micro-niveau resteert.

#### *Stap 3: van micro naar macro*

Scholing en bemiddeling kunnen de baanvindkans van een werklozen vergroten, maar tegelijkertijd ten koste gaan van de kansen van andere werklozen (substitutie), of van reeds bestaande werkgelegenheid (verdringing). Net als door verspilling verdwijnt hierdoor een deel van de maatschappelijke baten. Dit effect laat zich moeilijk kwantificeren - substitutie en verdringing zijn niet direct waarneembaar. Voor een indruk van de orde van grootte ervan dient men zich te wenden tot de uitkomsten van (algemene) evenwichtsstudies van de arbeidsmarkt.

---

<sup>136</sup> Impliciete veronderstelling is dat er geen restricties zijn in de loonvorming, en in het bijzonder het minimumloon, die individuen verhinderen een baan te aanvaarden. Er is dus geen onvrijwillige werkloosheid. Dit lijkt een sterke veronderstelling. Empirische studies tonen echter aan dat het minimumloon thans geen belangrijke rol speelt (zie Teulings et al., 1998). Zou dit wel het geval zijn, dan vallen de baten per gereïntegreerde werkloze hoger uit dan die van het uitkeringsniveau.

Stap 4: gebruik van de ‘public funds multiplier’.

Het directe effect van de maatregel bestaat niet alleen uit vermeerdering van de maatschappelijke productie, maar ook uit een vermindering van die productie ten gevolge van de kosten/inspanningen die aan de maatregel verbonden zijn. Deze gaan immers ten koste van andere economische activiteiten. Het saldo van beide effecten – de toename van de maatschappelijke productie – vertaalt zich in een even zo grote (tegengestelde) verandering in de overheidsuitgaven. Indien dit saldo positief is, geeft dit derhalve de ruimte tot een belastingverlaging en daarmee minder belastingverstoringen. Aldus zal de maatschappelijke productie verder oplopen. Het is gebruikelijk hiervoor een ‘public funds multiplier’ te hanteren. Andersom geldt hetzelfde verhaal: een negatief saldo resulteert in een verdere verlaging van de maatschappelijke productie.

Stap 5: herverdelingsmotieven

Op basis van stappen 1 tot/met 4 kan worden vastgesteld of een maatregel gelegitimeerd is vanuit doelmatigheidsoverwegingen. De vraag hierbij is, of de productie toeneemt, gecorrigeerd voor de waarde van de verminderde hoeveelheid vrije tijd. Beleidsmakers kunnen echter aan banen voor specifieke doelgroepen (‘werk aan de onderkant’) een hogere waardering toekennen dan aan andere banen (zie het herverdelingsmotief zoals in de vorige subparagraaf beschreven). Dit kan leiden tot keuzes die niet doelmatig zijn, maar gericht op “het tot stand brengen van een zekere mate van” herverdeling. Op het eerste gezicht lijkt die hogere waardering moeilijk handen en voeten te geven. Echter, de informatie uit stappen 1 t/m 4 helpt een en ander in perspectief te zetten. Dit kan eenvoudigweg door te berekenen wat de maatschappelijke kosten zijn van één extra arbeidsplaats. Vervolgens kunnen beleidsmakers zich buigen over de vraag: “Wat mag het kosten?”.

In essentie kent de beslisregel twee schakels waarbij onderzoeksexpertise vereist is: bij de vaststelling van het micro-effect van een maatregel, en bij de doorberekening van micro naar macro-effecten. In de eerste plaats zijn goed onderbouwde micro-evaluatiestudies nodig. Op basis van deze studies is vast te stellen wat de bovengrens is van de maatregel. Immers, een deel hiervan zal weglekken door substitutie en verdringing. Dit brengt ons op het tweede punt, namelijk het construeren van algemeen evenwichtsmodellen die inzichtelijk maken hoe aanpassingsprocessen – met name die van lonen – een deel van de micro-effecten wegnemen.

### **6.2.3 Synthese**

De eerste benadering leert ons dat de legitimatie van scholing- en bemiddelingsbeleid gelegen kan zijn in marktfalen. Grofweg zijn er twee soorten. Ten eerste marktfalen dat de werking van de markt direct belemmert. Op basis van voornamelijk kwalitatieve argumenten is vastgesteld dat deze geen concrete aanleiding vormen tot overheidsingrijpen. Bij de tweede soort marktfalen speelt de overheid een prominente rol. Die rol is enigszins dubbelzinnig: enerzijds staat zij geen reïntegratie toe naar banen beneden een zeker bestaansminimum, anderzijds vindt zij dat banen voor werklozen die leven van dit minimum ondergewaardeerd worden (dat wil zeggen: niet tot stand komen) op een volledig vrije markt voor scholing en bemiddeling.

Vanuit de andere invalshoek – die van de beslisregel – is het overheidsingrijpen ook van belang. Immers, wanneer een werkloze een baan vindt, komt zijn/haar uitkering

ten goede aan de maatschappelijke productie (zie stap 1 van de beslisregel). Zonder uitkering had een dergelijk effect niet opgetreden, en had de werkloze slechts zijn/haar vrije tijd ingewisseld voor een baan met vrijwel hetzelfde individuele nutsniveau. Het bestaan van uitkeringen vormt dus een mogelijk aangrijpingspunt voor overheidsingrijpen. Een andere vraag is, of de overheid ook daadwerkelijk tegen redelijke kosten in staat is een werkloze door een maatregel aan een baan te helpen. Dit hangt vooral samen met de bovengenoemde eerste soort marktfalen. Wanneer die kosten aanzienlijk zijn – bijvoorbeeld omdat het de prikkel wegneemt bij reïntegratiebedrijven om nog langer scholing aan te bieden – kan de beslisregel negatief uitvallen.

Ergo: door herverdeling (i.e. de garantie van een bestaansminimum) vormt de overheid een mogelijk aangrijpingspunt voor scholings- en bemiddelingsbeleid. In hoeverre dat beleid daadwerkelijk gelegitimeerd is, hangt af van de vraag of dat ingrijpen ten koste gaat van activiteiten op de markt zelf.

### **6.3 De micro-effecten van scholing en bemiddeling**

#### **6.3.1 Data-vereisten en het HZW-bestand**

Zoals reeds opgemerkt, vormen gedegen micro-evaluatiestudies een onmisbaar ingrediënt voor invulling van de beslisregel. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de opzet van zulke studies, en de bevindingen tot dusver. Leidraad hierbij vormt recent CPB-onderzoek op basis van het ‘Hoe Zoeken Werkzoekenden’-bestand van de Arbeidsvoorziening<sup>137</sup>.

Willen we de effectiviteit van scholings- en bemiddelingsinstrumenten kunnen meten, dan zijn duurgegevens van individuele werkzoekende werklozen een eerste vereiste. Van deze werklozen dient – naast individuele karakteristieken – het werkherlevingsproces in beeld te worden gebracht, alsmede de instrumenten die hiertoe zijn ingezet. Ook in eerdere hoofdstukken is deze noodzaak beargumenteerd. Het HZW-bestand is één van de schaarse databestanden in Nederland dat hieraan voldoet. Het bestand is geconstrueerd uit maandelijkse (telefonische) interviews met een steekproef van cliënten van de (voormalige) arbeidsbureau's. Tot dusver heeft dit vier HZW-rapportages opgeleverd, te weten voor 1993, 1994, 1995 en 1997 (voor een beschrijving van de laatste rapportage, zie Arbeidsvoorziening (1998)). Overigens biedt het bestand – naast objectief meetbare gegevens – ook informatie over subjectieve factoren, zoals de kieskeurigheid van werkzoekenden en de gepercipieerde kans op werk.

Het HZW-bestand biedt informatie over vier ‘kansvergrotenende’ instrumenten. Twee daarvan zijn primair gericht op bemiddeling, namelijk beroepskeuzetests en sollicitatietrainingen. Beroepsgerichte cursussen en werkervaringsplaatsen zijn meer gericht op scholing. Belangrijke kanttekening is dat de respondenten worden gevraagd naar het gebruik van deze instrumenten over de drie jaar voorafgaand aan het interview. Hierdoor kan ook de oude werkgever aanbieder van bijvoorbeeld een cursus zijn. De gegevens hebben dus niet in alle gevallen betrekking op de activiteiten van reïntegra-

---

<sup>137</sup> Voor details over met name de gebruikte gegevens, zie CPB, 2000.

tiebedrijven. Ook is het van belang te weten dat niet bekend is hoe lang het gebruik van instrumenten heeft geduurd en of het succesvol is afgerond.

### 6.3.2 Het model

Het is niet eenvoudig om het effect van scholing en bemiddeling op de kans op werkhervatting te bepalen. Uit geobserveerde gegevens zou men bijvoorbeeld kunnen concluderen, dat werkvinders vaker scholing hebben gevolgd dan werkzoekenden die nog geen baan hebben gevonden. Dit betekent echter nog niet dat het volgen van scholing daadwerkelijk de kans op werk verhoogt. Door verschillende selectie-effecten is het mogelijk, dat hier sprake is van een schijnverband. Het is denkbaar dat juist de gemotiveerdere werkzoekenden met een hogere kans op werk een cursus krijgen aangeboden. De variabele ‘motivatie’ is dan een bron van ‘niet waargenomen heterogeniteit’ die kan leiden tot selectie-effecten. Correctie van deze effecten is noodzakelijk wanneer we het effect van scholings- en bemiddelingsinstrumenten willen bepalen (zie ook hoofdstuk 5).

Doorgaans bestaat onderzoek in Nederland naar de effecten van scholing en bemiddeling van werklozen in het meest gunstige geval uit een vergelijking van uitstroomkansen van bemiddelden met een controlegroep van niet actief bemiddelden. Deze controlegroep beschikt daarbij zoveel mogelijk over dezelfde waargenomen karakteristieken (zie Van Nes et al., 1998 voor een algemeen overzicht van Nederlandse evaluatiestudies op dit terrein). Deze methode heeft echter een belangrijke beperking: de actief bemiddelde werklozen kunnen (voor de onderzoeker) onbekende eigenschappen hebben, waardoor ze minder snel een baan vinden dan andere werklozen. In dat geval wordt het effect van bemiddeling onderschat. Ook het omgekeerde is mogelijk. Bij niet waargenomen eigenschappen kunnen we denken aan communicatievaardigheden en motivatie.

Centraal in het CPB-onderzoek staat het effect van verschillende instrumenten op de baanzoekduren van werklozen. We doen dit op basis van voltooide en onvoltooide baanzoekduren. Het is gebruikelijk om duurmodellen te modelleren aan de hand van *hazard rates*, ofwel uitstroomsnelheden. De *hazard* is gedefinieerd als de kans op uitstroom naar werk op een zeker moment, gegeven dat men nog niet is uitgestroomd. Het effect van instrumenten kan worden gemeten door de uitstroomsnelheid hiervan – naast verschillende andere factoren – afhankelijk te maken. Hiertoe gebruiken we een zogenaamd *Mixed-proportional-hazard model*. De uitstroomsnelheid voor individu  $i$  ( $i=1..N$ ) met duur  $t$  is dan gespecificeerd als:

$$\theta_i(t_i | X_i, y_i, v) = \exp(X_i \beta + \gamma y_i + \psi(t_i) + v) \quad (6.1)$$

Deze specificatie heeft dus verschillende bestanddelen die door de exponentiële vorm een proportioneel verband hebben:

- $X_i \beta$  beschrijft het effect van waargenomen eigenschappen van werkzoekenden. De eigenschappen worden weergegeven in de  $X$ , bestaand uit  $N$  rijen (=individuen) en  $K$  kolommen (=eigenschappen). De vector  $\beta$  beschrijft het effect van deze eigenschappen.

- De dummy  $y$  geeft de voor ons meest interessante ‘eigenschap’ weer, namelijk of men al dan niet gebruik heeft gemaakt van een zeker instrument, met als coëfficiënt  $\gamma$ .
- $\psi$  representeert het patroon van duurzaamheid. We doen dit middels een ‘stap-functie’: per tijdsinterval voor de inmiddels verstreken zoekduur kan de uitstroomkans verschillen. In ons model leggen wij deze grenzen op 6, 12 en 24 maanden. Dit resulteert in vier tijdsintervallen met verschillende uitstroomsnelheden. De stap-functie ziet er dan als volgt uit:

$$\psi(t_i) = \psi_1 I(6 < t_i \leq 12) + \psi_2 I(12 < t_i \leq 24) + \psi_3 I(t_i > 24) \quad (6.2)$$

waarbij  $t_i$  is uitgedrukt in maanden en  $I$  een indicatorfunctie is of  $t_i$  binnen het betreffende tijdsinterval ligt. Het referentie-niveau heeft betrekking op de eerste zes maanden van een zoekduur.

- $v$  geeft het effect weer van verschillen in niet waargenomen eigenschappen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de motivatie van werkzoekenden. In ons model houden we rekening met deze verschillen door te veronderstellen dat  $v$  twee mogelijke waarden kan aannemen:

$$\begin{aligned} v &= 0 && \text{met kans } P \\ v &= v^* && \text{met kans } (1-P) \end{aligned} \quad (6.3)$$

- Deze specificatie biedt als voordeel, dat er geen specifieke veronderstellingen-gemaakt dienen te worden over de verdeling van  $v$ . Deze wordt benaderd door een discrete, non-parametrische verdeling met twee massapunten. In principe zou deze verdeling uitgebreid kunnen worden door meer massapunten, maar dit resulteerde niet in een significante verbetering van de verklaringskracht van het model.

Het is waarschijnlijk dat sommige individuele kenmerken niet alleen bepalend zijn voor de uitstroomsnelheid, maar voor de beslissing tot het gebruik van het kansverhogende instrument  $y$ . Indien deze kenmerken worden waargenomen valt hiervoor in principe reeds te corrigeren in het duurmodel. In geval van niet waargenomen verschillen doen we dit door de hoogte van  $v$  te koppelen aan de kans op het gebruik van  $y$ . Wanneer we uitgaan van een logistisch-keuzemodel levert dit de volgende specificatie op:

$$\Pr(y_i = 1) = \frac{\exp(X_i \delta + \omega)}{1 + \exp(X_i \delta + \omega)} \quad (6.4)$$

$$\omega = 0 \quad \text{met kans } P$$

$$\omega = \omega^* \quad \text{met kans } (1-P)$$

Aldus wordt in het keuzemodel eenzelfde opdeling naar groepen (en gewichten) gehanteerd als in het duurmodel. Voor de eerste groep werkzoekenden, met een om-

vang van  $P \times 100\%$  van de steekproef, geldt dat  $v = 0$  en  $\omega = 0$ . Voor de tweede, resterende groep geldt dat  $v = v^*$  en  $\omega = \omega^*$ . Er is dus sprake van perfecte correlatie. De variabele  $\omega$  representeert hierbij alleen het effect van niet waargenomen verschillen op  $y$  dat samenhangt met  $v$ . Indien  $v^*$  en  $\omega^*$  hetzelfde (tegengestelde) teken hebben is sprake van positieve (negatieve) correlatie.

De schatting van het model vindt plaats door de aannemelijkheid van het duu- en het instrumentkeuzemodel maximaliseren naar de parameters  $\{ \beta, \gamma, \psi, v^*, P, \delta, \omega^* \}$ . Definieren we  $d(i)$  als een dummy die aangeeft of de baanzoekduur al dan niet (1/0) rechtsgecensureerd is, dan levert dit de volgende aannemelijkheid van  $t_i$  en  $y_i$  op:

$$L(t_i, y_i | v, \omega) = \theta_i(t_i | v)^{d(i)} \times \exp[-\int^{t_i} \theta_i(s | v) ds] \times \Pr(y_i | \omega) \quad (6.5)$$

Deze aannemelijkheid is conditioneel op  $\{ v, \omega \}$ , en dient derhalve uit-geïntegreerd te worden over de twee massapunten:

$$L(t_i, y_i) = P \times L(t_i, y_i | v = 0, \omega = 0) + (1-P) \times L(t_i, y_i | v = v^*, \omega = \omega^*) \quad (6.6)$$

De gevolgde aanpak komt globaal overeen met die van Van den Berg et al., 1998, die met behulp van een bivariaat model het effect van sancties op de uitstroomsnelheid naar werk schatten. Ook hier geldt, dat zowel de kans op sanctionering als de uitstroom naar werk simultaan gemodelleerd worden. Het belangrijkste verschil is dat bij Van den Berg et al. het exacte tijdstip van sanctionering bekend is. In het instrumentkeuzemodel is daarentegen alleen bekend *of* men een instrument heeft gebruikt, en niet het moment en de duur die dit in beslag heeft genomen. Indien instrumenten pas na een langere periode van werkloosheid gebruikt gaan worden, betekent dit dat het effect van instrumenten onderschat wordt. Immers, het effect van instrumenten wordt namelijk gemodelleerd alsof deze betrekking heeft op de gehele werkloosheidsduur. Om deze mogelijke neerwaartse bias vast te stellen, is het model herschat onder de veronderstelling, dat de instrumenten geen effect kunnen hebben in het eerste jaar van de werkloosheidsduur. Dit leidt niet tot substantiële verschuivingen in de resultaten. Hierbij dient bedacht te worden, dat een deel van de in het HZW bevraagde instrumenten betrekking heeft op de periode voorafgaand aan de werkloosheidsduur. Dit verklaart mogelijk het geringe verschil in resultaten.

Verder kan opgemerkt worden dat het model ‘non-experimenteel’ is: *ex post* worden de resultaten voor individuen die een instrument hebben gebruikt vergeleken met de resultaten voor individuen die dat niet hebben gedaan. Vervolgens corrigeren we voor selectiviteitseffecten. In een experimentele aanpak daarentegen wordt het gebruik van instrumenten *ex ante* opgelegd, zodat selectiviteit al in eerder stadium is uitgeschakeld. Doorgaans betekent dit dat de onderzoeksresultaten bij experimenten met minder onzekerheid omgeven zijn (zie Koning, 1999).

## 6.4 Schattingsresultaten

Tabel 6.1 geeft de schattingsresultaten weer van het duurmodel zonder instrumenten. Tabel 6.2 geeft de resultaten van het gehele model, dus inclusief het deel dat de instrumentkeuze beschrijft. Het gaat achtereenvolgens om de keuze tot het volgen van beroepskeuzetests, sollicitatietrainingen, beroepsgerichte cursussen en het vervullen van werkervaringsplaatsen. De weergegeven resultaten hebben betrekking op het gehele bestand van werkzoekenden en werkvinders. In het algemeen zijn de resultaten van het ‘basis-duurmodel’ plausibel en in overeenstemming met die van ander onderzoek: de werkhervattingskans is relatief laag bij ouderen, vrouwen, minderheden, uitkeringsontvangers en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Ook is er sprake van negatieve duurzaamheidsafhankelijkheid: hoe langer men werkloos is, hoe geringer de kansen op uitstroom naar werk. De coëfficiënten van de jaardummies suggereren dat ook conjuncturele schommelingen een duidelijke invloed hebben op de kansen op werk. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat de verdeling tussen werkzoekenden en werkvinders varieert over de meetjaren.

Ook de coëfficiënten van de meer subjectieve, perceptie-variabelen hebben het te verwachten teken en zijn meestal significant. Dit geldt met name voor variabelen die samenhangen met de motivatie van werkzoekenden, te weten de uitkerings-, houding- en kieskeurigheidindicator. Weglating hiervan leidt tot een aanzienlijke verslechtering van de aannemelijkheid van het model (zie hiervoor de derde en vierde kolom van tabel 6.1). Tegelijkertijd neemt het belang van niet waargenomen verschillen sterk toe en treden er belangrijke verschuivingen op in de coëfficiënten van andere individuele kenmerken. Het blijkt dat met name het (negatieve) effect van leeftijd op de uitstroomsnelheid aanzienlijk wordt versterkt. Kennelijk zijn ouderen minder gemotiveerd bij het zoeken naar werk en verklaart dit een belangrijk deel van de lagere werkhervattingskans voor deze groep.

Inschrijving bij het arbeidsbureau heeft een significant negatief effect op de uitstroomsnelheid, terwijl inschrijving bij één of meer uitzendbureau's leidt tot een gering, insignificant positief effect. Bedacht moet worden dat in beide gevallen de beslissing tot inschrijving wellicht gecorreleerd is met de uitstroomsnelheid. Binnen het bestek van ons onderzoek wordt hiervoor niet gecorrigeerd en kunnen de coëfficiënten dus onzuiver zijn.

Het blijkt dat niet waargenomen verschillen een grote invloed hebben op de werkhervattingskans. Het is de vraag of deze invloed ook samenhang vertoont met het gebruik van de vier kansvergroten instrumenten. Dit brengt ons op de modelvarianten waarbij ook de instrumentkeuze is meegemodelleerd (zie tabel 6.2). Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor iedere modelvariant gecorrigeerd wordt voor het gebruik van de overige drie instrumenten; deze dienen dan ook als controlevariabele. De bijbehorende coëfficiënten zijn dus niet gecorrigeerd voor mogelijke selectie-effecten.

Uit tabel 6.2 blijkt dat – sollicitatietrainingen uitgezonderd – het gebruik van de instrumenten negatief gecorreleerd is met de kansen op werk. Dit betekent dat werkzoekenden met een lagere werkhervattingskans relatief veel gebruik maken van kansvergroten instrumenten. Zonder correctie hiervoor zouden de gevonden effec-

ten worden onderschat. Bij de effectmeting van cursussen zijn er aanwijzingen dat dit inderdaad het geval is, de geschatte coëfficiënt is namelijk het hoogst wanneer de keuze tot het volgen van een cursus wordt meegemodelleerd. Wanneer het gebruik van cursussen alleen fungeert als controlevariabele wordt het effect dus onderschat.

Tabel 6.1 Schattingsresultaten basis-duurmodel (mét en zonder motivationele variabelen) <sup>a</sup>

	'Basis-duurmodel'		Duurmodel zonder motivatie-variabelen	
<b>Coefficienten</b>				
constante	-2.34	(0.15)	-2.60	(0.16)
geslacht (vrouw = 1)	-0.16	(0.03)	-0.13	(0.04)
25-35 jarigen	-0.57	(0.04)	-0.74	(0.05)
36-45 jarigen	-1.12	(0.06)	-1.34	(0.06)
46-55 jarigen	-1.32	(0.08)	-1.73	(0.08)
56-65 jarigen	-1.34	(0.19)	-1.99	(0.20)
middelbaar opgeleid	0.03	(0.04)	0.06	(0.05)
hoog opgeleid	-0.07	(0.05)	-0.10	(0.05)
etnische minderheid	-0.39	(0.09)	-0.52	(0.10)
ontvangt uitkering (= 1)	-1.37	(0.04)		
gedeeltelijk arbeidsongeschikt	-0.34	(0.13)	-1.05	(0.13)
jaardummy: 1994	0.27	(0.06)	-0.07	(0.04)
jaardummy: 1995	-0.36	(0.10)	-0.35	(0.10)
jaardummy: 1997	0.53	(0.06)	0.53	(0.06)
concurrentiepositie goed?	0.40	(0.05)	0.57	(0.06)
veel kans op werk?	0.09	(0.06)	0.13	(0.07)
houding goed?	0.99	(0.12)		
beschikt over veel kennis?	0.14	(0.06)	0.28	(0.06)
kieskeurigheid (00..01)	-0.95	(0.13)		
ingeschreven arbeidsbureau	-0.40	(0.04)	-0.61	(0.05)
ingeschreven uitzendbureau	0.07	(0.04)	0.09	(0.04)
7 tot 12 maanden werkloos	-0.94	(0.06)	-0.92	(0.06)
1 tot 2 jaar werkloos	-1.52	(0.08)	-1.49	(0.08)
meer dan 2 jaar werkloos	-2.24	(0.17)	-1.99	(0.18)
$\rho$	0.73	(0.12)	0.61	(0.12)
$\sigma^*$	1.38	(0.09)	1.78	(0.08)
Log-aannemelijkheid (voor 10293 waarnemingen)	-14620.5		-15325.0	

a Tussen haakjes zijn de standaardfouten van de geschatte coëfficiënten weergegeven.

Tabel 6.2 Schattingsresultaten voor duur- en instrumentkeuzemodel (N= 10293) a

	Beroeps-keuzetest		Sollicitatie-training		Beroepsger. Cursus		Werkervaringsplaats	
<b>Duurmodel:</b>								
constante	-2.35	(0.15)	-2.46	(0.17)	-2.32	(0.14)	-2.36	(0.15)
geslacht (vrouw = 1)	-0.16	(0.03)	-0.17	(0.04)	-0.16	(0.03)	-0.16	(0.03)
25-35 jarigen	-0.57	(0.04)	-0.60	(0.04)	-0.56	(0.04)	-0.56	(0.04)
36-45 jarigen	-1.10	(0.06)	-1.15	(0.06)	-1.09	(0.06)	-1.10	(0.05)
46-55 jarigen	-1.29	(0.08)	-1.35	(0.08)	-1.28	(0.08)	-1.28	(0.08)
56-65 jarigen	-1.31	(0.19)	-1.40	(0.19)	-1.29	(0.19)	-1.31	(0.19)
middelbaar opgeleid	0.02	(0.04)	0.05	(0.04)	0.01	(0.04)	0.03	(0.04)
hoog opgeleid	-0.07	(0.05)	-0.05	(0.05)	-0.08	(0.05)	-0.06	(0.05)
etnische minderheid	-0.38	(0.09)	-0.39	(0.09)	-0.39	(0.09)	-0.39	(0.09)
ontvangt uitkering (= 1)	-1.37	(0.04)	-1.34	(0.04)	-1.36	(0.05)	-1.37	(0.04)
gedeeltelijk arbeidsongeschikt	-0.35	(0.13)	-0.34	(0.13)	-0.35	(0.13)	-0.35	(0.13)
jaardummy: 1994	0.27	(0.06)	0.29	(0.06)	0.27	(0.06)	0.28	(0.06)
jaardummy: 1995	-0.37	(0.10)	-0.31	(0.10)	-0.39	(0.10)	-0.36	(0.10)
jaardummy: 1997	0.53	(0.06)	0.52	(0.06)	0.53	(0.06)	0.53	(0.06)
concurrentiepositie goed?	0.39	(0.05)	0.41	(0.05)	0.39	(0.05)	0.39	(0.05)
veel kans op werk?	0.09	(0.06)	0.10	(0.06)	0.09	(0.06)	0.09	(0.06)
houding goed?	0.99	(0.12)	1.03	(0.12)	0.97	(0.12)	0.98	(0.12)
beschikt over veel kennis?	0.14	(0.06)	0.15	(0.06)	0.14	(0.05)	0.14	(0.06)
kieskeurigheid (0...1)	-0.95	(0.13)	-1.00	(0.13)	-0.94	(0.13)	-0.96	(0.13)
ingeschreven arbeidsbureau	-0.39	(0.04)	-0.43	(0.04)	-0.38	(0.04)	-0.39	(0.04)
ingeschreven uitzendbureau	0.08	(0.04)	0.06	(0.04)	0.08	(0.04)	0.07	(0.04)
beroepskeuzetest	<b>0.11</b>	<b>(0.05)</b>	0.11	(0.05)	0.10	(0.05)	0.11	(0.05)
sollicitatietraining	-0.11	(0.06)	<b>-0.12</b>	<b>(0.06)</b>	-0.12	(0.06)	-0.13	(0.06)
beroepsgerichte cursus	0.06	(0.04)	-0.17	(0.09)	<b>0.12</b>	<b>(0.09)</b>	0.04	(0.04)
werkervaringsplaats	-0.12	(0.08)	-0.11	(0.08)	-0.14	(0.08)	<b>-0.14</b>	<b>(0.08)</b>
7 tot 12 maanden werkloos	-0.94	(0.06)	-0.92	(0.06)	-0.95	(0.06)	-0.94	(0.06)
1 tot 2 jaar werkloos	-1.52	(0.08)	-1.48	(0.08)	-1.54	(0.08)	-1.52	(0.08)
meer dan 2 jaar werkloos	-2.25	(0.17)	-2.14	(0.18)	-2.28	(0.17)	-2.25	(0.17)
$\rho$	0.75	(0.12)	0.58	(0.16)	0.79	(0.15)	0.74	(0.12)
$\sigma^*$	1.39	(0.10)	1.32	(0.08)	1.44	(0.12)	1.39	(0.10)
<b>Instrumentkeuzemodel:</b>								
geslacht (vrouw = 1)	0.33	(0.08)	-0.14	(0.04)	-0.05	(0.04)	0.01	(0.06)
25-35 jarigen	0.96	(0.12)	-0.43	(0.05)	-0.21	(0.05)	-0.64	(0.07)
36-45 jarigen	1.23	(0.13)	-0.76	(0.07)	-0.41	(0.06)	-0.75	(0.09)
45-55 jarigen	0.94	(0.16)	-0.79	(0.09)	-0.53	(0.08)	-1.46	(0.16)
56-65 jarigen	0.00	(0.47)	-1.50	(0.24)	-1.37	(0.22)	-2.17	(0.51)
middelbaar opgeleid	0.20	(0.10)	0.67	(0.05)	0.65	(0.05)	0.05	(0.05)
hoog opgeleid	-0.11	(0.11)	1.01	(0.06)	0.89	(0.06)	-0.49	(0.09)
etnische minderheid	0.73	(0.14)	-0.33	(0.10)	-0.00	(0.09)	-0.15	(0.15)
ontvangt uitkering (= 1)	0.41	(0.09)	-0.57	(0.05)	-0.42	(0.04)	0.14	(0.07)
gedeeltelijk arbeidsongeschikt	-0.52	(0.24)	0.33	(0.13)	0.14	(0.12)	0.80	(0.15)
jaardummy: 1994	-0.24	(0.13)	-0.01	(0.07)	0.09	(0.06)	-0.12	(0.11)
jaardummy: 1995	0.13	(0.21)	1.02	(0.12)	0.97	(0.11)	-0.21	(0.18)
jaardummy: 1997	-0.91	(0.18)	-0.38	(0.08)	-0.54	(0.08)	0.00	(0.11)
concurrentiepositie goed?	-0.17	(0.10)	0.01	(0.06)	-0.04	(0.05)	-0.07	(0.08)
veel kans op werk?	0.16	(0.14)	-0.06	(0.08)	-0.00	(0.08)	0.06	(0.11)
houding goed?	0.43	(0.22)	0.19	(0.12)	0.30	(0.11)	0.29	(0.18)
beschikt over veel kennis?	-0.16	(0.11)	0.17	(0.07)	0.10	(0.06)	-0.17	(0.09)
kieskeurigheid (0...1)	0.34	(0.27)	0.07	(0.07)	0.20	(0.15)	0.27	(0.22)
$\sigma^*$	-0.89	(0.40)	0.70	(0.24)	-0.35	(0.36)	-0.56	(0.50)
correlatie $\rho$ en $\sigma$	negatief		positief		negatief		negatief	
Log-aannemelijkheid	-17047.6		-20973.6		-21323.4		-18144.5	

a Tussen haakjes zijn de standaardfouten van de geschatte coëfficiënten weergegeven.

Tabel 6.3 geeft een overzicht van het geschatte effect van de instrumenten op de baankans binnen 6 maanden<sup>138</sup>. De resultaten in de tabel geven dus het geïsoleerde effect van een instrument weer. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 6.3 Het effect van instrumenten op de werkhervattingskans binnen 6 maanden (in %-punt)

	Beroepskeuze- test	Sollicitatie- training	Scholing	Werk- ervaringsplaats
Gemiddeld	2,5*	-2,6*	2,8	-2,8
<i>Naar geslacht</i>				
Mannen	4,0*	-2,8	0,1	-3,2
Vrouwen	0,5	-2,8	1,8*	-3,9
<i>Naar leeftijd</i>				
Jonger dan 25 jaar	5,9*	0,5	4,7*	-3,2
25 tot 45 jaar	-2,1	-4,6*	-0,5	-3,2
45 tot 65 jaar	-0,5	-5,8*	4,2*	6,5
<i>Naar opleiding</i>				
Laag opgeleiden	2,3	-3,4*	0,4	-2,0
Middelbaar opgeleiden	3,6*	-0,1	0,2	-5,5*
Hoog opgeleiden	-1,5	-2,4	5,2*	-2,1
<i>Naar etniciteit</i>				
Minderheden	0,9	3,7	-2,2	7,9
<i>Naar aanbieder</i>				
Arbeidsbureau			-3,6	
Elders (oude werkgever, uitzendbureau, enz.)			4,1*	

Not: Toevoeging van een asterisk (\*) duidt erop dat het verschil in kansen significant is (5% significantieniveau).

- Gemiddeld genomen draagt alleen het volgen van beroepskeuzetests significant bij aan verbetering van de baankans. Het effect van het volgen van sollicitatietrainingen is zelfs significant negatief. Wellicht is het zo dat – in tegenstelling tot de andere instrumenten – deze trainingen vooral gevolgd worden tijdens de waargenomen werkloosheidsduur, als enige maanden verstreken zijn. Mogelijkerwijs wordt het eventuele kansvergroten effect *na* de training teniet gedaan door de verminderde zoekinspanningen tijdens de training.
- Een geringe effectiviteit op geaggregeerd niveau gaat gepaard met verschillen in effectiviteit over verschillende deelgroepen. Positief onderscheiden zich beroepskeuzetests voor mannen, middelbaar opgeleiden en vooral voor jongeren beneden de 25 jaar. Het effect is echter niet bijzonder groot: het doen van een beroepskeuzetest verhoogt de werkhervattingskans voor deze groepen met ongeveer vijf procentpunt.

<sup>138</sup> We houden rekening met het feit dat sommige werkzoekenden een traject bestaande uit meerdere instrumenten volgen door te corrigeren voor het gebruik van alternatieve instrumenten.

- Hoog opgeleiden, jongeren tot 25 jaar, 45-plussers en vrouwen kunnen hun baan-kansen vergroten door het volgen van een beroepsgerichte cursus. Ook hier geldt, dat de effecten niet groot zijn. Over het algemeen verhoogt het volgen van een cursus voor deze groepen de werkkans met zo'n vijf procentpunt (binnen één jaar). Globaal genomen komen deze bevindingen overeen met studies voor andere landen (Heckman et al., 1997).
- Voor werkervaringsplaatsen vinden we bijna over de hele linie negatieve effecten. Voor middelbaar opgeleiden is dit effect zelf significant. Een verklaring kan zijn, dat werkgevers het als een slecht signaal zien wanneer iemand in het verleden een werkervaringsplaats heeft bezet. Een andere mogelijke verklaring is onvoldoende aandacht voor doorstroom naar reguliere banen.

De geringe effectiviteit van de instrumenten duidt er mogelijk op dat bemiddelaars en/of werkzoekenden over een geringe prikkel tot daadwerkelijke reïntegratie beschikken. Zoals reeds eerder is opgemerkt, kan het negatieve externe effect van sociale bescherming hier debet aan zijn. Dit roept de vraag op, in hoeverre motivationele factoren aan de kant van werklozen van invloed zijn op de baanvindkans. Enkele hiervan zijn als controle-variabelen meegenomen in het model: kieskeurigheid<sup>139</sup> een dummy die aangeeft of men 'gemotiveerd' naar werk zoekt en een dummy die aangeeft of men al dan niet een uitkering ontvangt<sup>140</sup>. De coëfficiënten van deze variabelen laten weinig twijfel: allen hebben een significant effect op de kansen op werk. Dit geldt vooral voor het al dan niet ontvangen van een uitkering, hierdoor daalt de (maandelijke) uitstroomsnelheid naar werk met ongeveer 75 procent. Door toevoeging van de drie factoren wordt met name het verschil tussen jongere en oudere werkzoekenden minder groot. Zonder toevoeging is de (maandelijke) uitstroomsnelheid van jongeren (<25 jr.) ruim zeven maal zo groot als die van ouderen (>55 jr.). Na toevoeging is dit verschil gedaald tot een factor van drie à vier. Vooral de uitkeringsdummy heeft sterke invloed. Opvallend is ook dat na correctie het lichte voordeel van middelbaar en hoog opgeleiden ten opzichte van laag opgeleiden verdwijnt. Met name motivatie blijkt een belangrijke factor te zijn.

Motivationele factoren hebben ook een belangrijke invloed op de effectiviteit van de instrumenten. Dit blijkt uit een toets op de interactie tussen motivatie en effectiviteit. Vanwege het relatief grote aantal mensen dat een beroepsgerichte cursus heeft gevolgd, voeren we de test uit voor dit instrument. De effectiviteit hiervan voor werkzoekenden met een uitkering blijkt duidelijk lager te liggen dan die zonder uitkering.

Al met al kunnen de resultaten als volgt worden samengevat. Ten eerste dragen de bestudeerde 'kansvergrotende' instrumenten weinig bij aan een verbetering van de kans op werk van werklozen. In alle gevallen zijn de gevonden effecten – als deze al positief zijn – bescheiden en insignificant. Deze resultaten komen overeen met de

---

<sup>139</sup> Wat kieskeurigheid betreft, gaat het om de eisen die werklozen al dan niet aan een baan stellen, bijvoorbeeld over het type arbeid (niet vuil/zwaar), de werktijden (niet onregelmatig), het type contract (niet tijdelijk), het salaris en de bereidheid tot reizen en eventueel het volgen van een opleiding.

<sup>140</sup> Helaas is niet de exacte uitkeringshoogte bekend, zodat we het effect ervan slechts grof kunnen bepalen.

uitkomsten van andere empirische studies voor Nederland en het buitenland (zie o.a. IBO, 2001 en Martin, 2000).

(Aan de andere kant zijn voor arbeidsgehandicapten grotere effecten gevonden zie hoofdstuk 5). De tweede bevinding is dat de motivatie van werklozen een veel grotere invloed heeft op de werkherlevingskans. Ook dit resultaat is niet verrassend, gezien de resultaten van onderzoek naar de effecten van sancties in de WW en RWW (zie Abbring (1997) en Van den Berg et al. (1998)).

## **6.5 Terug naar de beslisregel: een tentatieve berekening**

De empirische resultaten uit de voorgaande paragraaf leveren een enigszins teleurstellend beeld op: de effecten van reïntegratie- en bemiddelingsactiviteiten lijken gering. Alleen het externe effect van sociale bescherming levert een concrete aanleiding op voor overheidsingrijpen. Het voert echter te ver om te concluderen dat middelen voor scholing en bemiddeling daarom niet gelegitimeerd zijn. Zo kan achter de gevonden gemiddelde effecten een grote variëteit aan individuele effecten schuilgaan. Ook zouden de kosten van maatregelen dermate gering zijn, dat ook kleine effecten al voldoende zijn om beleid te legitimeren. Derhalve zijn additionele gegevens benodigd, die als input dienen voor de beslisregel van beleid.

Het behoeft weinig betoog dat een concrete invulling van de beslisregel vraagt om gegevens waarvan de omvang met de nodige onzekerheid omgeven is. Vooralsnog is het derhalve niet mogelijk om tot harde uitspraken te komen over de legitimiteit van scholings- en bemiddelingsbeleid. Wel is het inzichtelijk om – op basis van de resultaten van verschillende studies – een tentatieve berekening te maken. Dit geeft niet alleen een indruk van de omvang van effecten, maar maakt ook inzichtelijk welke parameters het meeste gewicht in de schaal leggen en waar toekomstig onderzoek zich derhalve op zou kunnen richten. Vandaar dat in het navolgende een dergelijke tentatieve berekening uit de doeken wordt gedaan, waarbij we ons richten op de effecten van scholing:

### Stappen 1 en 2: Bepaling van de micro-effecten van scholing

Zoals reeds eerder is aangegeven, zijn hierover tot dusver nauwelijks bruikbare onderzoeksresultaten voor handen. Hier ligt dus veel ruimte voor (experimenteel) onderzoek. Vooralsnog beperken we ons tot de uitkomsten van de voorgaande paragraaf, waarbij op non-experimentele wijze is gecorrigeerd voor selectiviteitseffecten. Hieruit blijkt, dat het volgen van een beroepsgerichte cursus de kans op het vinden van werk binnen een half jaar met circa 3% punt vergroot. Dit effect blijft vrijwel constant wanneer de horizon wordt verbreed naar een jaar. Stel dat we er vanuit gaan van een gemiddeld (bijstands)uitkeringsniveau van circa 12.000 euro per jaar. Eén scholingstraject levert derhalve een effectieve vermeerdering op van de maatschappelijke productie van 360 euro (=3% van 12000 euro).

### Stap 3: Substitutie en verdringing

Voor een berekening van de effecten van substitutie en verdringing richten we ons op een afgerond, gemiddeld effect dat volgt uit drie Nederlandse onderzoeken (zie CPB, 2001 voor een overzicht). Dit levert een totaal effect op van circa 50%. Aldus resteert 50% van het initiële effect op de maatschappelijke productie: 180 euro. Wellicht ten

overvloede: de gebruikte cijfers betreffen een zeer ruwe inschatting. Additioneel onderzoek is noodzakelijk om hier tot verbetering te komen.

**Stap 4:** De ‘public funds multiplier’ Veelal wordt hiervan de waarde bepaald op 1,25. Deze multiplier dient vermenigvuldigd te worden met zowel de opbrengsten als de kosten gemoeid met scholing. De (netto-)opbrengsten van een scholingstraject volgen uit stap 3. Informatie over de kosten ontlene we aan het Van Nes et al., 1998; hieruit blijkt dat de kosten van een ESF-3 traject – dat gericht is op reïntegratie middels scholing – voor langdurig werklozen in 1995 circa 4000 euro bedroeg. Omdat dat deze kosten eenmalig zijn, kan dit bedrag contant worden gemaakt. De disconteringsfactor kan hierbij gelijkgesteld worden aan de (reële) rentevoet, vermeerderd met het risico dat gereïntegreerde werkloze in de toekomst wederom werkloos zal zijn. Stel dat de som van beiden gelijk is aan 12%<sup>141</sup>. De jaarlijkse kosten bedragen dan 480 euro (12% van 4000 euro), tegenover 180 euro aan opbrengsten. Het negatieve saldo dat dit oplevert resulteert, na vermenigvuldiging met de public funds multiplier, in een vermindering van de maatschappelijke productie met 375 euro per scholingstraject.

#### **Stap 5:** Herverdelingseffecten

Het is duidelijk, dat uit de beslisregel in dit geval niet anders geconcludeerd kan worden dat scholing geen doelmatig instrument is. Hechten beleidsmakers desalniettemin meer waarde aan werk aan de onderkant (met scholing als instrument hiertoe) dan reeds bestaande banen, dan kan een hierbij behorend prijskaartje worden gepresenteerd. Stel bijvoorbeeld dat scholing betrekking heeft op 1000 bijstandsontvangers. Uit stappen 1 t/m 3 volgt dat dit resulteert in een netto toename van de werkgelegenheid van 15 personen (3% x 50% x 1000). Tegelijkertijd treedt een vermindering op van de maatschappelijke productie met 375.000 euro (1000 x 375 euro). Derhalve vertaalt één extra arbeidsplaats door scholing zich in een afname van de maatschappelijke productie van 25000 euro.

## **6.6 Slotbeschouwing: hoe nu verder?**

In het voorgaande zijn de contouren geschetst van een beslisregel voor de legitimatie van beleid. Hierbij is zoveel als mogelijk een koppeling gemaakt naar marktfalen dat hieraan ten grondslag ligt. Ook is in kaart gebracht wat voor informatie ons goed op weg helpt bij het toepassen van de beslisregel. Wat rest is een agenda voor verder onderzoek, en – minstens even belangrijk – het attenderen van beleidsmakers op het belang van dit onderzoek

In essentie zijn bij het invullen van de beslisregel twee kennislacunes geconstateerd: weinig deugdelijke studies over de (netto-)micro-effecten van scholing en bemiddeling, en weinig (algemene) evenwichtsmodellen waarin de deze micro-effecten doorerekend kunnen worden.

Voor wat betreft het eerste, kan gesteld worden dat de effecten vooralsnog een enigszins teleurstellend beeld opleveren. Dit blijkt ook uit internationaal onderzoek. Wel

<sup>141</sup> We gaan daarbij uit van een reële rekenrente van 4%, en een kans op herhalingswerkloosheid van 8%.

kan hier veel variatie in uitkomsten achter schuilgaan. Het is dus zaak tot scherpere uitkomsten te komen, en daarbij de differentiëren naar meerdere typen scholing en doelgroepen. Wil zulks gerealiseerd worden, dan is het gebruik van experimenten onontbeerlijk. In de VS bestaat reeds geruime ervaring met sociale experimenten. De Amerikaanse literatuur is vrij duidelijk op dit punt: experimentele analyses bieden vrijwel altijd betrouwbaardere onderzoeksresultaten. Er is geen reden om aan te nemen dat die voordelen minder van toepassing zouden zijn op de Nederlandse situatie. Sterker nog: gezien de geringe kennis ten aanzien van de effecten van scholing en bemiddeling zullen de marginale opbrengsten van experimenten eerder hoger uitvallen.

De constatering dat experimenten noodzakelijk zijn voor een goede evaluatie is niet nieuw. Ruim twee jaren geleden werd dit bij de voorbereiding van de evaluatie van de Sluitende Aanpak unaniem geconcludeerd door meerdere evaluatie-experts. Ook beleidsmakers lijken het belang van evaluatie te onderschrijven, zie hiervoor bijvoorbeeld de Sociale Nota 1999, waarin wordt opgemerkt dat ‘zware eisen aan de monitoring en de evaluatie van deze [sluitende] aanpak’ moet worden gesteld. Vooralsnog zijn er echter nog geen signalen dat experimenten ook daadwerkelijk onderdeel gaan vormen van beleid. Veelal wordt hierbij gewezen op praktische bezwaren, en dan in het bijzonder op het gegeven dat reïntegratiebedrijven evaluaties als bedreigend zullen ervaren en de uitkomsten ervan zullen proberen te beïnvloeden. Een mogelijk gevaar is dat bemiddelaars – naast de inzet van het te onderzoeken instrument – ook op andere manieren alle aandacht zouden richten op de te behandelen (*‘treatment’*) groep, desnoods ten koste van de controlegroep, om zodoende een positief resultaat te verkrijgen. Hierdoor wordt niet het eigenlijke effect van het instrument gemeten. De prikkels hiertoe kunnen echter grotendeels worden weggenomen, bijvoorbeeld door meerdere (potentiële) *treatment* groepen aan te wijzen, waarbij het op voorhand nog niet bekend is welke daarvan vergeleken gaat worden met de controlegroep (zie bijvoorbeeld Van der Klaauw, 2000). Dit vermindert de mogelijkheden tot strategisch gedrag aanzienlijk.

Tot slot beleid. Zoals reeds bij de beslisregel aan de orde is geweest, is het van belang om aan herverdelingsbeleid een prijskaartje te hangen. Het spreekt voor zich dat politieke preferenties moeilijk meetbaar zijn, maar de discussie wordt een stuk overzichtelijker wanneer de schaduwkosten van scholing en bemiddeling zichtbaar worden gemaakt. Deze behoefte aan transparantie zal – in het kader van de SUWI – alleen maar groter worden. Immers, het welslagen van SUWI hangt vooral af van de vraag, in hoeverre voor verschillende individuen reïntegratiebudgetten accuraat kunnen worden vastgesteld. Het zou kunnen dat een groot deel van het huidige instrumentarium economisch niet doelmatig is. In dat geval is het zaak om ‘duurdere’ instrumenten alleen te richten op een selectieve groep werklozen. Wil specifiek beleid dus slagen, dan legt dit een zware claim op de evaluatie van beleid.



## Literatuur bij hoofdstuk 6

Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998), Punitive sanctions and the transition from welfare to work, *Tinbergen Discussion Paper*

CPB (2000), Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen – Welke rol heeft de overheid te spelen?, *CPB-Werkdocument* no.118, Sdu uitgevers, Den Haag

Friedlander, D., D.H. Greenberg en P.K. Robins, Evaluating government training programs for the economically disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, Vol. 30(4), 1809-1855

Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink en A. Nieuwenhuis (2001), *MIMICing Tax Policies an the Labour Market*, Elsevier North Holland, Amsterdam

Heckman, R.J., L. Lochner, J. Smith en C. Taber (1997), The effects of government tax, education and training policy on human capital investment and wage inequality, *Mimeo*

IBO (2001), *Aan de slag – Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Interdepartementaal Beleidsonderzoek*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999), *Sociale Nota 2000*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Klaauw, B. van der (2000), *Unemployment Duration Determinant and Policy Evaluation*, Thesis Publishers, Amsterdam

Koning, P. (1999), De effectiviteit van scholing voor werklozen, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol.21, nr.3, 79-99

Martin, J.P. (2000), What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences, *OECD economic studies*, no.30, 2000/1, 79-113

Nes, P.J. van, M.M. Cluitmans en J. de Koning (1998), *Evaluatie van activering*, NEI-rapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam

Teulings, C.N., E.H.W.M. Vogels en L.G.M. van Dielen (1998), *Minimumloon, arbeidsmarkt en inkomensverdeling*, Sdu uitgevers, Den Haag



## Bijlage I: Overzicht variabelen

### Overzicht variabelen

---

<b>Leeftijd:</b>	Gemeten op het moment waarop het interview is gehouden.
<b>Geslacht (0/1):</b>	(0/1) = man/vrouw.
<b>Opleidingsniveau:</b>	Een respondent is <i>laag opgeleid</i> indien de hoogst behaalde opleiding bestaat uit het lager onderwijs, LBO of de MAVO. Indien dit HAVO, MBO of VWO is, is men <i>middelbaar opgeleid</i> . HBO-ers en academici zijn <i>hoog opgeleid</i> .
<b>Etniciteit:</b>	Wel/niet (0/1) van westerse komaf.
<b>Uitkering:</b>	Dummy die gelijk is aan 1 indien de respondent een uitkering ontvangt. Dit kan overigens een aanvulling zijn op andere vormen van inkomen.
<b>WAO:</b>	Indien respondent gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, dan is dummy gelijk aan 1. Merk op dat voor deze gevallen de uitkeringsdummy dan ook gelijk zal zijn aan 1.
<b>1994, 1995, 1997</b>	Deze 'jaardummies' geven – afhankelijk van de golf van het HZW-bestand – aan wanneer de respondent is ondervraagd. Het referentiejaar daarbij is 1993.
<b>Concurrentiepositie:</b>	Middels een dummy wordt aangegeven of de respondent al dan niet zijn/haar concurrentiepositie als sterk (= 1) ziet of zag. Het gaat hier dus om een subjectieve inschatting.
<b>Kans op werk:</b>	Idem, voor de kansen op werk.
<b>Houding:</b>	Gevraagd wordt of de respondent al dan niet zijn of haar houding als sterk ziet (= 1). Het gaat hier met name om motivatie en flexibiliteit bij het zoeken naar werk.
<b>Kennis:</b>	Idem, maar hier gaat het om de kennis en vaardigheden van de respondent.
<b>Kieskeurigheid:</b>	De respondent wordt op een aantal punten ondervraagd naar de voorwaarden die hij/zij stelt aan een baan. Deze variabele geeft het aantal voorwaarden dat wordt gesteld, gedeeld door het totaal aantal mogelijke voorwaarden; dit is een maat voor de kieskeurigheid bij het zoeken naar werk.
<b>Arbeidsbureau:</b>	Deze dummy is gelijk aan 1 indien de werkzoekende (of werkvinder destijds) ingeschreven was bij het arbeidsbureau.
<b>Uitzendbureau:</b>	Idem, maar dan bij inschrijving bij één of meer uitzendbureau's.
<b>Kansvergroten- de instru- menten:</b>	De respondent geeft aan of hij/zij drie jaar voor de baanvondst (indien werkvinder) of drie jaar voor het interview (indien werkzoeker) al dan niet een <i>beroepskeuzetest</i> , <i>sollicitatietraining</i> of <i>beroepsgerichte cursus</i> heeft gevolgd of een <i>werkervaringsplaats</i> vervuld.

---



## 7 Casus 5: Analyse van activerend arbeidsmarktbeleid in dynamische modellen

J.H. Abbring en B. van der Klaauw<sup>142</sup>

*In dit hoofdstuk bespreken we hoe met behulp van dynamische modellen de effecten van beleidsinterventies gemeten kunnen worden. In het eerste theoretische gedeelte van het hoofdstuk beschouwen we twee situaties. In de eerste, situatie kent de werkloze al voor het moment dat de beleidsinterventie zal plaatsvinden het exacte moment waarop deze daadwerkelijk plaatsvindt en al voor de beleidsinterventie anticipeert de werkloze hierop. In de tweede situatie kent de werkloze het moment van de beleidsinterventie niet totdat deze daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De werkloze weet slechts dat het risico van een beleidsinterventie bestaat, maar weet niet wanneer de beleidsinterventie hem zal treffen. Voor elk van deze situaties bespreken we beknopt binnen een dynamisch model voor werkhervattingskansen wat de onderliggende aannames zijn, welke data noodzakelijk zijn en welke statistische methode gebruikt moet worden. In het bijzonder dient te worden opgemerkt dat het evalueren van een beleidsinterventie hoge eisen stelt aan de data en de econometrische kennis van de onderzoeker. Ter illustratie bespreken we het meten van de effectiviteit van het opleggen van sancties aan werklozen. Hiervoor gebruiken we het model zonder anticipatie. Per slot van rekening weten werklozen dat zij het risico lopen een sanctie opgelegd te krijgen, maar zij kennen het exacte moment waarop deze opgelegd wordt vooraf niet. Het gebruik van dit model laat zien dat sancties een positief effect hebben op de werkhervattingskans van zowel WW-ers als van bijstandsgerechtigden. Eenvoudigere statistische modellen leiden tot heel andere conclusies, in het bijzonder tot een onderschatting van de effectiviteit van sancties op werkhervatting. Dit onderschrijft de noodzaak van het gebruik van complexe econometrische methoden bij de evaluatie van een beleidsinterventie.*

### 7.1 Inleiding

Sinds de recessie in het begin van de jaren '90 is een hele reeks instrumenten ontwikkeld om activerend arbeidsmarktbeleid te voeren. Deze explosie van nieuwe vormen van activerend arbeidsmarktbeleid is niet specifiek voor Nederland, maar is te zien geweest in veel Europese landen. In Nederland worden de jaarlijkse kosten van activerend arbeidsmarktbeleid momenteel geschat op ruim 5 miljard Euro.

Recent wordt steeds meer het belang erkend van goede evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het afgelopen jaar een

---

<sup>142</sup> Jaap Abbring en Bas van der Klaauw zijn werkzaam bij de afdeling Algemene Economie van de Vrije Universiteit. Jaap Abbring was tijdens het schrijven van dit hoofdstuk tevens verbonden aan het Department of Economics van University College London en het Institute for Fiscal Studies in Londen. Zijn onderzoek is mede mogelijk gemaakt door financiële steun van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen. Bas van der Klaauw was tijdens het schrijven van dit hoofdstuk tevens verbonden aan het Department of Economics van de University of Pennsylvania en is verbonden aan het NWO prioriteitsprogramma Scholar. Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd aan het Tinbergen Instituut (Abbring en Van den Berg, 2000 en 2001 en Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours, 1998).

aantal topambtenaren een rapport ('Aan de Slag') geschreven, waarin een overzicht gegeven wordt van het activerend arbeidsmarktbeleid in Nederland. Ook in de internationale wetenschappelijke literatuur wordt veel aandacht besteed aan beleidsevaluatie. Professor James J. Heckman ontving onder andere hiervoor in 2000 de Nobelprijs voor de economie.

In dit hoofdstuk bespreken we een econometrisch model om de effecten van een dynamische beleidsinterventie te onderzoeken. Om de presentatie overzichtelijk te houden veronderstellen we dat de relevante uitkomstvariabele de werkloosheidsduur is. We zijn geïnteresseerd in het meten van het effect van de beleidsinterventie op de werkloosheidsduur. We bespreken onder welke voorwaarde het econometrische model gebruikt kan worden om het effect van de beleidsinterventie te meten.

Een beleidsinterventie is vaak gericht op een bepaalde groep werklozen. Daarom verschillen werklozen die het beleid wel krijgen vaak van werklozen die niet blootstaan aan het beleid. Veel verschillen tussen deelnemers en niet-deelnemers aan het beleid kunnen door de onderzoeker worden waargenomen, zoals verschillen in opleidingsniveau en werkervaring. Echter werklozen kunnen ook verschillen in kenmerken die niet door de onderzoeker waargenomen worden, bijvoorbeeld sociale vaardigheid en motivatie om naar werk te zoeken.

Slechts in het geval van een gecontroleerd sociaal experiment kan het effect van het beleid bepaald worden door de werkloosheidsduur van de deelnemers te vergelijken met de werkloosheidsduur van de niet-deelnemers (zie Gorter en Kalb, 1996 en Van den Berg en Van der Klaauw, 2001)<sup>143</sup>. Zo'n vergelijking van deelnemers en niet-deelnemers geeft met niet-experimentele gegevens een vertekend beeld. In een empirische analyse kan rekening worden gehouden met verschillen in waargenomen kenmerken. Correctie voor niet-waargenomen kenmerken is veel lastiger. Uit wetenschappelijke literatuur is bekend dat correctie voor niet-waargenomen kenmerken slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is en dan nog onder erg strikte aannames.

In het dynamische model dat wij in dit hoofdstuk bespreken kan onder bepaalde voorwaarden worden gecorrigeerd voor verschillen in niet-geobserveerde individuele kenmerken. Ter illustratie bespreken we een studie naar de effecten van het daadwerkelijk opleggen van een financiële sanctie op de werkloosheidsduur. Sancties worden door de uitvoeringsinstanties en de sociale diensten opgelegd aan werklozen die zich niet houden aan de regels. Het is duidelijk dat sancties niet willekeurig opgelegd worden, maar dat werklozen die geen sanctie krijgen verschillen van werklozen die wel een sanctie krijgen.

In paragraaf 7.2 bespreken we het econometrische model. Het gaat ons er voornamelijk om inzicht te geven aan de onderliggende veronderstellingen van het model. In

---

<sup>143</sup> Voor de eenvoud van de presentatie veronderstellen we dat beleid een gelijk effect heeft op alle individuen. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. In het geval dat beleidseffecten verschillen tussen individuen moet de probleemstelling eerst vertaald worden in relevante beleidsparameters. Pas daarna kan de onderzoeker zich druk maken over het probleem van selectieve deelname aan beleid.

paragraaf 7.3 bespreken we toepassing op het meten van de effectiviteit van sancties. Paragraaf 7.4 geeft onze conclusies weer.

## 7.2 Model

In deze paragraaf bespreken we een econometrisch model waarmee de relatie tussen werkloosheidsduren en beleidsinterventies onderzocht kan worden. Voordat we een zinvol statistisch model kunnen opschrijven moeten we eerst bepalen op wat voor soort gegevens we het model willen toepassen. We beperken ons hier tot het modelleren van een willekeurige steekproef uit alle individuen die gedurende een bepaald tijdsinterval, bijvoorbeeld januari 1996 of het jaar 1995, werkloos zijn geworden. Voor elk van de individuen nemen we waar hoelang deze werkloos blijft. We nemen voor het gemak aan dat de werkloosheid alleen beëindigd kan worden door werkhervatting en noemen de werkloosheidsduur dan ook wel de duur tot werkhervatting. Daarnaast nemen we achtergrondinformatie waar, waaronder informatie over een eventuele beleidsinterventie die de werkloze getroffen heeft.

We maken de variatie tussen individuen expliciet door de werkloosheidsduur te modelleren als een stochastische variabele  $T$ , die alle niet-negatieve waarden kan aannemen. We kunnen dan bijvoorbeeld spreken over de kans dat de werkloosheid niet langer duurt dan  $t$  perioden. Deze kans kan statistisch worden geïnterpreteerd als het deel van de werklozen dat binnen  $t$  perioden werkloosheid verlaat. Het is gebruikelijk om de kansverdeling van duren te modelleren door de bijbehorende *hazard rates* te specificeren. De bij de werkloosheidsduur  $T$  behorende *hazard rate*  $\theta(t)$  op tijdstip  $t$  kan worden geïnterpreteerd als de werkhervattingsintensiteit onder de individuen die na  $t$  perioden nog werkloos zijn. Enig inzicht in deze tamelijk technische interpretatie kan worden verkregen door op te merken dat voor een kleine tijdsduur  $\Delta t > 0$ ,  $\theta(t)\Delta t$  ongeveer het deel van de na  $t$  perioden nog niet uitgestroomde werklozen is dat tussen  $t$  en  $t+\Delta t$  werk hervat:

$$\theta(t)\Delta t \approx \Pr(t \leq T < t + \Delta t \mid T \geq t) \quad (7.1)$$

Indien we de intensiteit  $\theta(t)$  voor elk tijdstip  $t \geq 0$  specificeren, dan hebben we indirect ook de kansverdeling van de duur  $T$  volledig gemodelleerd. Bijvoorbeeld, indien de werkhervattingsintensiteit een constante  $\theta$  is, dan heeft  $T$  een exponentiële verdeling met parameter  $\theta$ <sup>144</sup>. Meer in het algemeen hoort bij elk pad van werkhervattingsintensiteiten een duurverdeling en andersom.

Tot dusver hebben we ons beperkt tot het modelleren van de werkloosheidsduur  $T$  zelf, door middel van het specificeren van de werkhervattingsintensiteit  $\theta(t)$  voor elk tijdstip  $t \geq 0$ . We zijn echter niet zo zeer geïnteresseerd in deze intensiteiten op zich, maar vooral in de samenhang van deze intensiteiten met beleidsinterventies die gedurende de periode van werkloosheid kunnen plaatsvinden. Bij een beleidsinterventie kunnen we denken aan het deelnemen aan een trainings- of scholingsprogramma, een verandering van het uitkeringsniveau van bijvoorbeeld WW naar bijstand of het op-

<sup>144</sup> De kansdichtheid van een exponentieel verdeelde stochastische variabele  $T$  wordt weergegeven door  $f(t) = \theta \exp(-\theta t)$  en de (cumulatieve) kansverdeling door  $F(t) = 1 - \exp(-\theta t)$ .

leggen van een sanctie. Dit laatste geval zullen we uitvoerig bespreken in de volgende paragraaf.

We kunnen het effect van een beleidsinterventie op werkhervatting modelleren door de werkhervattingsintensiteit op elk moment in de tijd afhankelijk te maken van de relevante (tijdsvariërende) beleidsvariabelen, zoals het uitkeringsniveau in het geval van een uitkeringsverlaging. Het is hierbij belangrijk te onderkennen dat niet alleen de aard en timing van de beleidsinterventie zelf van belang is, maar ook de informatie die de werkloze over de interventie heeft. Indien werklozen de werkhervattingsintensiteit kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door hun baan-zoekgedrag te veranderen, dan zal deze intensiteit mogelijk niet alleen veranderen als de interventie daadwerkelijk plaatsvindt maar ook als de werkloze nieuwe informatie ontvangt over een toekomstige interventie. Dit is duidelijk in het geval van een uitkeringsverlaging. Indien de werkloze op de hoogte wordt gebracht van een toekomstige uitkeringsverlaging, dan zal hij waarschijnlijk harder gaan zoeken omdat het verblijf in werkloosheid minder aantrekkelijk wordt. Een goed model maakt de werkhervattingsintensiteit op elk tijdstip  $t$  dus niet alleen afhankelijk van de werkelijke beleidsinterventies (zoals een uitkeringsverlaging) die tot op dat moment hebben plaatsgevonden, maar ook van de informatie die de werkloze tot zijn beschikking heeft over eventuele toekomstige interventies (toekomstige uitkeringsverlagingen).

Uiteraard is dit probleem niet specifiek voor de econometrische analyse van werkloosheidsduren die we hier bespreken. In het algemeen spelen verwachtingen met betrekking tot beleidswijzigingen een belangrijke rol in dynamische economische beleidsevaluaties. In het geval van werkloosheidsduren is dit probleem in het bijzonder onontkoombaar vanwege het inherent dynamische karakter van duren. Abbring en Van den Berg (2000) voorzien in een uitgebreide formele discussie.

Zonder een expliciet economisch-theoretisch denkkader is het moeilijk te zeggen hoe een goed econometrisch model van werkloosheidsduren en beleidsinterventies eruit moet zien, omdat niet duidelijk is hoe werkhervattingskansen reageren op verschillende soorten interventies bij verschillende manieren waarop de werkloze geïnformeerd is. Economische theorie kan hier de juiste richting aangeven. Een relatief eenvoudig economisch raamwerk voor het modelleren van werkhervattingsintensiteiten is baan-zoektheorie (zie bijvoorbeeld Mortensen, 1986).

In baan-zoekmodellen wordt het vinden van een baan gemodelleerd als een tijdrovende en kostbare activiteit. Een werkloze verricht op elke tijdstip  $t$  inspanningen om werk te vinden met intensiteit  $e(t) > 0$ . De intensiteit waarmee banen worden aangeboden aan de werkloze op elk tijdstip  $t$  is het product  $\lambda e(t)$  van de zoekintensiteit  $e(t)$  en een parameter  $\lambda > 0$  die de zoekefficiëntie voorstelt. De interpretatie van deze intensiteit  $\lambda e(t)$  loopt parallel aan die van de werkhervattingsintensiteit hierboven: de kans dat een werkloze op tijdstip  $t$  een baanaanbod krijgt tussen de tijdstippen  $t$  en  $t + \Delta t$  is ongeveer  $\lambda e(t) \Delta t$ , voor kleine  $\Delta t > 0$ . De kans dat de werkloze in een klein tijdsinterval meer dan een baan aangeboden krijgt is verwaarloosbaar klein.

Voor de eenvoud veronderstellen we dat een baanaanbod simpelweg bestaat uit een loon. Elk nieuw aanbod is een willekeurige trekking uit een gegeven cumulatieve loonverdeling  $F$  (dus,  $F(w)$  is de kans dat een loon van  $w$  of lager wordt aangeboden).

De werkloze kan een aanbod accepteren of afslaan. In het eerste geval hervat de werkloze onmiddellijk het werk tegen het aangeboden loon. Het weigeren van een aangeboden baan is onherroepelijk. Indien een aanbod wordt afgeslagen, dan moet de werkloze verder zoeken en kan hij op zijn vroegst weer aan het werk wanneer hem een nieuw aanbod wordt gedaan. De werkloze hanteert een simpele beslisregel bij het al dan niet accepteren van banen: op tijdstip  $t$  accepteert de werkloze elke baan die minstens het *reserveringsloon*  $\underline{w}(t)$  biedt. De kans dat de werkloze een gegeven bod op tijdstip  $t$  accepteert is de kans  $1-F(\underline{w}(t))$  dat een loon boven het reserveringsloon wordt geboden.

De kans dat een werkloze op tijdstip  $t$  zowel een baanaanbod tussen de tijdstippen  $t$  en  $t+\Delta t$  krijgt en dit aanbod accepteert is dan het product  $\lambda e(t)\Delta t(1-F(\underline{w}(t)))$  van de betreffende aanbod- en de acceptatiekansen. Het zoekmodel voorziet dus in een specificatie van de werkhervattingsintensiteit, namelijk

$$\theta(t) = \lambda e(t)(1 - F(\underline{w}(t))) \quad (7.2)$$

De werkloze kiest zowel de zoekintensiteit  $e(t)$  als het reserveringsloon  $\underline{w}(t)$  met het doel zijn nut te maximaliseren. Een hogere baan-zoekintensiteit kost de werkloze meer moeite (disnut), maar vergroot ook de kans op een baanaanbod. De werkloze kiest een zoekintensiteit die deze kosten en baten optimaal afweegt. Een hoger reserveringsloon leidt uiteindelijk tot een hoger (verwacht) loon. De werkloze moet daar dan echter wel langer op wachten omdat hij kieskeuriger is en meer banen afwijst. Het optimale reserveringsloon is het loon dat na acceptatie exact hetzelfde nut geeft als het nut van doorzoeken naar een andere baan. De werkloze is dus net zo lief werkzoekende als werkend tegen het reserveringsloon. Hij geeft strikt de voorkeur aan een baan tegen een loon boven het reserveringsloon.

De precieze uitkomst van dit keuzeprocess hangt af van een aantal modelementen die we hier niet tot in details willen bespreken. De optimale zoekintensiteiten en reserveringslonen hangen bijvoorbeeld af van de werkloosheidsuitkering die de werkloze ontvangt, de specificatie van de kosten (het disnut) die met zoeken en werken gepaard gaan en de eventuele mogelijkheid om een eenmaal geaccepteerde baan weer te verlaten of te verliezen. De keuzen hangen uiteraard ook af van de informatie die de werkloze tot zijn beschikking heeft. Als de werkloze bijvoorbeeld voorziet dat de werkloosheidsuitkering spoedig verlaagd zal worden, dan zal hij harder zoeken en meer banen accepteren dan wanneer hij geen wijziging in het uitkeringsniveau verwacht.

We kunnen nu het zoekmodel toepassen op ons evaluatieprobleem. Daartoe moeten we eerst de beleidsinterventie die we willen evalueren vertalen in een verandering van een parameter van het zoekmodel op het tijdstip van de interventie. Bijvoorbeeld, een uitkeringsverlaging kan direct als zodanig worden gemodelleerd in het zoekmodel. Veel trainingsprogramma's, maar ook bijvoorbeeld hulp bij het zoeken door een arbeidsbureau, kunnen worden vertaald in een verhoging van de zoekefficiëntie  $\lambda$  of een verschuiving van de loonverdeling  $F$  op het moment van de interventie.

Vervolgens moeten we aannemen in welke mate de werkloze op elk moment in de tijd op de hoogte is van de interventie. Dan kunnen we de gevolgen voor de door hem

gekozen zoekintensiteiten  $e(t)$  en reserveringslonen  $w(t)$ , en daarmee een specificatie voor de werkhervattingsintensiteit  $\theta(t)$  voor een gegeven beleidsinterventie, afleiden. Het juist specificeren van de informatie die de werklozen op elk moment in de tijd tot hun beschikking hebben is lastig. In de volgende twee subparagrafen onderscheiden we twee extreme situaties.

In de eerste situatie kent de werkloze exact het moment waarop de interventie zal plaatsvinden. De werkloze zal dan op de interventie anticiperen, dat wil zeggen dat in zijn huidige gedrag het moment (en de aard) van de toekomstige beleidsinterventie is verdisconteerd. Een goed voorbeeld is het Nederlandse systeem van werkloosheidsuitkeringen. Vanaf het begin van werkloosheid weet een WW-er op welk moment de WW-uitkering zal overgaan in een bijstandsuitkering. De werkloze zal hiermee vanaf het begin van de werkloosheidsduur rekening houden bij het kiezen van zijn zoekintensiteiten en reserveringslonen.

In de tweede situatie is er geen anticipatie. De werkloze weet wel dat het risico van de beleidsinterventie bestaat, maar hij kent vooraf het moment van de beleidsinterventie niet. Het Nederlandse uitkeringssysteem voorziet weer in een goed voorbeeld. Iedere werkloze weet dat hij gedurende de werkloosheid het risico loopt om een sanctie opgelegd te krijgen, maar de werkloze weet niet of en wanneer dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. Voor beide situaties bespreken we de modelconsequenties, zonder uitgebreid op de technische details in te gaan.

Voordat we nader op het econometrische model ingaan, is het van belang duidelijk te maken welk effect precies gemeten wordt en wat de exacte interpretatie van de gevonden effectmeting is. Om te beginnen, het effect van de interventie dat in dit model gemeten wordt is een partieel effect. Dat wil zeggen, het model vertelt hoe de werkloosheidsduur van één individu verandert als gevolg van de interventie, gegeven dat er voor alle andere individuen niets verandert. Het model is dus niet in staat uitspraken te doen over de gevolgen van grootschalige beleidsveranderingen waardoor, bijvoorbeeld, het aantal deelnemers aan een interventie verandert. In de economische literatuur staan deze gevolgen bekend als evenwichtseffecten. In bovenstaand zoekmodel is het probleem verstopt in de aanname dat er een gegeven loonverdeling  $F$  is die niet binnen het model verklaard wordt. Een beleidsverandering die het geaggregeerde arbeidsaanbod verandert, bijvoorbeeld door een verandering van de zoekintensiteiten en reserveringslonen van alle werklozen teweeg te brengen, zal over het algemeen de arbeidsvraag en daarmee de loonaanbodverdeling  $F$  beïnvloeden. We sluiten dat in het partiële zoekmodel dat we hier gebruiken uit. Een aanverwant probleem is dat het model geen uitspraken kan doen over hoe werklozen zich gedragen in een situatie waarin de beleidsinterventie niet bestaat in vergelijking met een situatie waarin deze interventie wel tot de mogelijkheden hoort.

Bij het meten van het effect van een sanctie kunnen we dus geen uitspraken doen over wat het effect is als de overheid zou besluiten sancties strikter toe te passen, waardoor veel meer werklozen per jaar een sanctie krijgen. Er vanuitgaande dat het opleggen van een sanctie een stimulerend effect heeft op de inspanningen om werk te vinden, zouden meer sancties betekenen dat meer werklozen harder naar werk gaan zoeken. Als het aantal banen gelijk blijft, dan neemt het effect van het opleggen van een sanctie op de individuele werkloosheidsduur af als er in het algemeen meer sanc-

ties opgelegd worden. Verder is het niet mogelijk om te zeggen hoe werkloosheidsduren veranderen als sancties helemaal afgeschaft zouden worden. In dit laatste geval is er geen dreiging van een sanctie meer, waardoor werklozen ongestraft de regels van de sociale diensten en de uitvoeringsinstanties kunnen negeren.

### 7.2.1 Model met anticipatie

Het eerste model dat we bespreken gaat er vanuit dat werklozen vooraf het exacte moment kennen waarop de interventie plaatsvindt. Dit wordt ook wel volledige anticipatie genoemd. Al voor de interventie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden zal de werkloze anticiperen op de interventie en zijn gedrag hierop afstemmen.

Het meest voor de hand liggende voorbeeld is het aflopen van de WW-uitkering. Een werkloze ontvangt slechts gedurende een beperkte periode een WW-uitkering. Als de werkloze na deze periode nog steeds werkloos is, zal een bijstandsuitkering aangevraagd moeten worden. De maximale duur van de WW-uitkering is bij aanvang van de werkloosheid bekend en de werkloze zal vanaf het begin van de werkloosheidsduur anticiperen op de toekomstige verlaging van zijn uitkering (zie Mortensen, 1977 en Van den Berg, 1990).

Een tweede voorbeeld is het faseren van werklozen, dat wil zeggen het indelen van werklozen in vier groepen op basis van hun persoonlijke kenmerken. Bij aanvang van werkloosheid wordt iedere werkloze gefaseerd, waarna een reïntegratie-traject bepaald wordt. De gefaseerde werkloze weet dus wanneer hij deel moet nemen aan scholings- en trainingsprogramma's. Bij het zoeken naar werk zal hij rekening houden met eventuele deelname aan zulke programma's. Als de werkloze deelname als positief ziet, dan zal hij voor het programma minder hard zoeken naar werk omdat hij graag mee wil doen aan het programma. Ziet hij het programma als een vervelende onderbreking tijdens het zoeken naar werk, dan zal hij ervoor juist harder zoeken naar werk om ervoor te zorgen dat hij werk gevonden heeft voordat het programma begint.

In een situatie met volledige anticipatie kan soms veel geleerd worden van een eenvoudige vergelijking van de werkhervattingskans in een korte periode voor de interventie met de werkhervattingskans in een korte periode na de interventie. We kunnen dit beargumenteren aan de hand van ons eenvoudige zoekmodel. Stel bijvoorbeeld dat de interventie een arbeidsmarktprogramma betreft dat de zoekefficiëntie verandert van  $\lambda_0$  naar  $\lambda_1$  op het moment van de interventie. We verwachten dat  $\lambda_1 > \lambda_0$  indien het programma goed werkt. Voor een groep werklozen die op een bepaald tijdstip  $t$  aan een programma deelneemt kunnen we de werkhervattingsintensiteiten vlak voor, zeg op tijdstip  $t^-$ , en net na, op tijdstip  $t^+$ , het moment  $t$  van de interventie vergelijken. Deze intensiteiten zijn respectievelijk  $\lambda_0 e(t^-)(1-F(\underline{w}(t^-)))$  en  $\lambda_1 e(t^+)(1-F(\underline{w}(t^+)))$ . Bij volledige anticipatie komt op het moment van de interventie  $t$  geen nieuwe informatie vrij. Daarom kent de werkloze vlak voor (op  $t^-$ ) en vlak na (op  $t^+$ ) de interventie hetzelfde nut toe aan zoeken naar werk. Omdat het reserveringsloon simpelweg het loon is dat, na acceptatie, hetzelfde nut geeft als verder zoeken als werkloze zijn de reserveringslonen  $\underline{w}(t^-)$  en  $\underline{w}(t^+)$  net voor en net na de interventie gelijk. Dus, de ratio van de werkhervattingsintensiteiten op  $t^+$  en  $t^-$  is

$$\frac{\theta(t^+)}{\theta(t^-)} = \frac{\lambda_1 e(t^+)}{\lambda_0 e(t^-)}. \quad (7.3)$$

De zoekintensiteiten  $e(t^-)$  en  $e(t^+)$  zijn in het algemeen niet gelijk als  $\lambda_0$  en  $\lambda_1$  dat niet zijn. Als bijvoorbeeld zoeken na de interventie efficiënter is dan ervoor ( $\lambda_1 > \lambda_0$ ), dan zal de werkloze na de interventie harder zoeken dan ervoor ( $e(t^+) > e(t^-)$ ). Dit komt omdat dan de (marginale) baten van zoeken na de interventie groter zijn dan ervoor, zelfs bij volledige anticipatie.

Dit neemt niet weg dat bovenstaande ratio van intensiteiten informatief is over het effect van de interventie. De ratio is groter dan 1 als het programma de zoekefficiëntie verhoogt en kleiner dan 1 als het de efficiëntie verlaagt. We kunnen op basis van deze ratio dus eenvoudig testen of het programma een positief effect heeft op de zoekefficiëntie. Dit kan zelfs als er niet-waargenomen verschillen tussen de werklozen zijn die zowel de werkhervattingsintensiteiten als het tijdstip van interventie beïnvloeden. Onder bepaalde voorwaarden verschilt de groep werklozen die op een moment  $t$  aan een programma deelneemt en net voor  $t$  nog een baan zoekt namelijk nauwelijks van de groep werklozen die op  $t$  aan een programma deelneemt en net na  $t$  nog zoekt. In dat geval geeft de vergelijking tussen de werkhervattingsintensiteiten van deze twee groepen dus een goed beeld van het effect van de interventie.

Deze methode werkt alleen als de onderzoeker voor iedere werkloze precies weet op welk tijdstip de interventie plaatsvindt. De gebruikelijke data sets zijn vaak onvoldoende informatief. Soms wordt een interventie slechts geregistreerd als deze ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Als een werkloze vlak voor de interventie uitstroomt dan wordt de interventie dus niet geregistreerd. Het bepalen van de uitstroomkans vlak voor de interventie is hierdoor onmogelijk. Een ander probleem is dat het verschil tussen de werkhervattingsintensiteiten op  $t^-$  en  $t^+$  het gevolg kan zijn van duurzaamheid van de werkhervattingsintensiteit die niets met de interventie van doen heeft. Aanvullende aannamen en vooral ook variatie in het moment waarop werklozen een interventie krijgen kunnen worden uitgebuit om beide effecten te onderscheiden.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het aankondigingseffect en het effect van de daadwerkelijke interventie. Het effect dat in de hierboven beschreven procedure gemeten wordt is een effect van de daadwerkelijke interventie. Dit kan ontstaan doordat werklozen iets leren tijdens een scholingsprogramma dat ze op de arbeidsmarkt gewilder maakt. Het aankondigingseffect wordt niet gemeten. Het aankondigingseffect ontstaat doordat werklozen zich anders gaan gedragen als ze horen dat er een bepaalde interventie in de toekomst zal plaatsvinden.

In veel gevallen domineert het aankondigingseffect het effect van de daadwerkelijke interventie (zie bijvoorbeeld Black, Smith, Berger en Noel, 1999). Voor het meten van aankondigingseffecten kan de methode die wordt besproken in de volgende subparagraaf worden gebruikt. Hierbij wordt de aankondiging zelf als een interventie behandeld. Uiteraard heeft dit alleen zin als de aankondiging meer dan alleen oud nieuws bevat en dus zelf niet geheel geanticipeerd is. De methode uit de volgende paragraaf kan alleen worden toegepast als we de aankondigingen werkelijk waarnemen. Black, Smith, Berger en Noel (1999) nemen bijvoorbeeld waar wanneer een

brief met informatie over toekomstige deelname aan een arbeidsmarktprogramma wordt verstuurd naar werklozen. In andere gevallen wordt dit soort informatie wel aan de werkloze maar niet aan de onderzoeker verstrekt en kunnen we met onze methoden weinig uitrichten. Tot slot is er voldoende variatie nodig in het moment waarop de aankondiging plaatsvindt om het effect te kunnen meten.

In sommige gevallen is het aankondigingseffect het enige effect. Indien we bijvoorbeeld het effect van de overgang van de WW naar de bijstand bestuderen, dan verandert volgens ons zoekmodel de werkhervattingsintensiteit niet op het moment dat de overgang naar de bijstand werkelijk plaatsvindt (Van den Berg, 1990). De enige verandering op het moment van deze overgang is namelijk (bij veronderstelling) een verlaging in de uitkering; er verandert niets aan de zoekefficiëntie of -kosten. In dat geval zullen niet alleen de reserveringslonen, maar ook de zoekintensiteiten net voor en net na de overgang gelijk zijn. In feite verandert er niets voor de werkloze op het moment van de overgang zelf. Bij aannahme was het uitkeringsverlies al volledig voorzien. Indien het zoekmodel correct is, dan heeft het geen zin om een test uit te voeren op het effect van de daadwerkelijke interventie aan de hand van bovengenoemde ratio. Dit effect is nihil en de ratio van werkhervattingsintensiteiten net na en net voor de uitkeringsverlaging is altijd 1.

### **7.2.2 Model zonder anticipatie**

In deze subparagraaf bespreken we de situatie waarin het exacte moment waarop de interventie plaatsvindt vooraf onbekend is bij de werkloze. De werkloze weet wel dat het risico van de interventie bestaat en zelfs in welke perioden het risico van een interventie groot en klein is. De werkloze kan dus bij zijn keuzen rekening houden met het risico van een interventie, maar niet anticiperen op het exacte moment van de interventie. Daarom wordt dit een model zonder anticipatie genoemd.

Het meest voor de hand liggende voorbeeld is dat werklozen een sanctie kunnen krijgen gedurende werkloosheid. Werklozen die onvoldoende hun best doen werk te vinden kunnen op hun uitkering worden gekort. Omdat uitvoeringsinstanties en sociale diensten niet in staat zijn het baan-zoekgedrag van werklozen perfect te monitoren, is er een bepaalde mate van willekeur bij het opleggen van sancties. Werklozen die onvoldoende zoeken naar werk lopen een groter risico op het krijgen van een sanctie, maar het is niet zeker dat ze ook daadwerkelijk een sanctie opgelegd zullen krijgen, laat staan wanneer. Een tweede voorbeeld is het meten van aankondigingseffecten. In dit geval is de interventie de aankondiging op welk tijdstip een scholings- of trainingprogramma begint. Een aankondiging die werkelijk nieuwe informatie bevat is per definitie niet volledig geanticipeerd.

Het zoekmodel voorspelt dat de zoekintensiteit en het reserveringsloon, en daarmee de werkhervattingsintensiteit, voor het moment van de daadwerkelijke interventie niet afhangen van het tijdstip van de interventie. De werkhervattingsintensiteit hangt doorgaans wel af van informatie die werklozen hebben over de kans op een interventie. Bijvoorbeeld, in het geval van sancties weten werklozen hoe intensief hun zoekinspanning door hun uitvoeringsinstelling of sociale dienst in de gaten wordt gehouden. Ook weten ze wat voor persoonlijke kenmerken ze hebben en hoe die mogelijk-kerwijs de sanctiekans beïnvloeden. Hun gedrag zal dan ook van deze informatie afhangen. Ze weten echter niet wanneer ze werkelijk een eventuele sanctie krijgen en

hun huidige zoekintensiteit en reserveringsloon zullen dan ook niet van het eventuele toekomstige sanctietijdstip afhangen.

Op het moment van de daadwerkelijke interventie wordt de werkloze verrast en zal hij zijn gedrag aanpassen. Anders dan in het geval van volledige anticipatie zullen zowel de zoekintensiteit als het reserveringsloon op het moment van de interventie verspringen als de interventie een werkelijke verandering in de werkloosheidstoestand teweegbrengt. In het geval dat de interventie een sanctie betreft zal de werkhervattingsintensiteit alleen verspringen door deze gedragsveranderingen. Dit moet vergeleken worden met het geval van een volledig geanticipeerde uitkeringswijziging, waarin er geen enkel effect op de werkhervattingskans is op het moment van de wijziging. Als de interventie een ongeanticipeerde verhoging van de zoekefficiëntie teweeg brengt, dan komt hier uiteraard nog het effect van deze efficiëntieverandering bij.

Een vergelijking van werkhervattingsintensiteiten net voor en net na de interventie is in dit geval vrijwel nooit mogelijk. Het moment van interventie wordt al niet vantevoren waargenomen door de werkloze zelf en zal meestal dus zeker niet vantevoren bekend zijn bij de onderzoeker. In veel gevallen is het zelfs niet eens zinvol om over een interventie te praten die moet plaatsvinden als de werkloze al is uitgestroomd. Sancties, bijvoorbeeld, worden opgelegd naar aanleiding van het zoekgedrag tijdens de werkloosheid. Het heeft geen zin te speculeren over een sanctie tengevolge van overtredingen van de zoekregels als de werkloze al een tijd een baan heeft en geen uitkering meer ontvangt. Hoe dan ook betekent dit dat het moment van de eventuele interventie onbekend is voor alle werklozen die zonder dat er een interventie tijdens werkloosheid heeft plaatsgevonden het werk hervatten. In het bijzonder geldt dit voor een van de groepen werklozen in onze vergelijking uit de vorige subparagraaf, de werklozen die net voor de interventie uitstromen. We kunnen deze vergelijking dus niet maken. Abbring en Van den Berg (2001) onderzoeken wat voor alternatieve eenvoudige procedures er gebruikt kunnen worden om het effect van een niet-geanticipeerde interventie te testen of te meten. Dit blijkt minder eenvoudig te zijn dan de procedure uit de vorige subparagraaf.

We richten ons daarom hier op het specificeren van een eenvoudig econometrisch model waarmee de effecten van een niet-geanticipeerde interventie kunnen worden gemeten door het te schatten met conventionele statistische methoden. Stel dat  $X$  een vector van door de onderzoeker waargenomen individuele achtergrondkenmerken is en  $V$  een factor die niet-waargenomen heterogeniteit voorstelt. Stel dat er op tijdstip  $S$  een beleidsinterventie plaatsvindt. Dan kunnen we de werkhervattingsintensiteit als volgt aan deze ongeanticipeerde beleidsinterventie en de waargenomen en niet-waargenomen individuele kenmerken relateren:

$$\theta(t|S, X, V) = \begin{cases} \psi(t)\varphi(X)V & \text{als } t \leq S \\ \delta\psi(t)\varphi(X)V & \text{als } t > S. \end{cases} \quad (7.4)$$

Hier stelt  $\psi(t)$  het effect van de verstreken duur op de werkhervattingsintensiteit voor. Er zijn redenen om aan te nemen dat deze intensiteit daalt in de verstreken duur vanwege bijvoorbeeld stigmatisering van langdurige werklozen.  $\varphi(X)$  en  $V$  stellen respectievelijk het effect van door de onderzoeker waargenomen en niet-

waargenomen verschillen tussen werklozen voor. Door dit soort effecten op te nemen laat ons model toe dat sommige werklozen een betere arbeidsmarktpositie hebben dan andere.

De parameter  $\delta$  is de sprong in de werkhervattingsintensiteit op het moment van de interventie. Als bijvoorbeeld  $\delta=1.1$ , dan is de werkhervattingsintensiteit op elk moment na de interventie en voor elk individu ongeacht zijn kenmerken 10% hoger dan het niveau dat de intensiteit op datzelfde moment zou hebben gehad zonder de interventie. Als  $\delta=1$ , dan heeft de interventie geen enkel effect. Merk op dat de werkhervattingsintensiteit voor het moment van de interventie, dus voor  $t < S$ , niet afhangt van het moment  $S$  van de interventie. Dit is consistent met de voorspelling van ons zoekmodel zonder anticipatie en maakt het mogelijk het model te schatten zonder gegevens over het tijdstip van eventuele interventies die na werkhervatting plaatsvinden. Merk op dat deze eigenschap het model ongeschikt maakt voor de analyse van een geanticipeerde interventie.

In de meeste gevallen is het nodig ook een model te specificeren voor de intensiteit waarmee een interventie plaatsvindt. In het geval van sancties betekent dit dat het intensiteit waarmee sancties worden opgelegd moet worden gemodelleerd voor iedere werkloze. Door een intensiteit te specificeren sluiten we de situatie uit waarin slechts op een beperkt aantal momenten een interventie kan plaatsvinden. Door het tijdstip van de interventie ook te laten afhangen van de individuele kenmerken  $X$  en  $V$  kunnen we toestaan dat er waargenomen en niet-waargenomen selectie optreedt in het toepassen van interventies. Dit komt omdat in zo'n model zowel de werkloosheidsduur  $T$  als het tijdstip van de interventie  $S$  van dezelfde waargenomen en niet-waargenomen individuele kenmerken afhangen.

Het is erg waarschijnlijk dat er sprake is van zulke selectiviteit. Allereerst is het waarschijnlijk dat er verschillen tussen individuen bestaan en dat die verschillen de interventiekansen beïnvloeden. Als individuen daarnaast ook hun eigen kenmerken, in ons model  $X$  en  $V$ , kennen, dan zullen ze hun zoekgedrag op de arbeidsmarkt aanpassen aan hun kenmerken. Dit komt omdat ze hun gedrag aanpassen aan de kans op een interventie. Hun werkhervattingsintensiteiten hangen dan ook van  $X$  en  $V$  af en we hebben een selectieprobleem als in bovenstaand model.

Het is niet met alle soorten gegevens nodig om een model voor de kans op een interventie op te stellen. Abbring en Van den Berg (2000) bespreken in welke gevallen dit nodig is en geven voorwaarden onder welke het model gebruikt kan worden. Ze analyseren ook meer formeel het verband tussen theoretische zoekmodellen en statistische modellen zoals het hier besproken model. Tot slot bespreken ze algemenere modellen, zoals modellen die toestaan dat het effect van de interventie  $\delta$  van individuele kenmerken ( $X$  en  $V$ ), de duur waarop de interventie plaatsvindt ( $S$ ) en de duur na de interventie ( $t-S$ ) afhangt.

Om het effect van een interventie nauwkeurig te kunnen meten is het belangrijk dat er voldoende spreiding is in de momenten waarop interventies worden geobserveerd. Hierdoor kan worden gecorrigeerd voor niet-waargenomen verschillen tussen werklozen. In het bijzonder kan rekening worden gehouden met het feit dat interventies

niet willekeurig bij werklozen plaatsvinden, maar dat er slechts een interventie wordt geobserveerd bij een selecte groep werklozen.

Het effect dat wordt gemeten is het effect van de daadwerkelijke interventie. Omdat werklozen de interventie niet zien aankomen, bestaat er geen aankondigingseffect voor de interventie. Bij het opleggen van een sanctie tijdens de periode van werkloosheid is het gemeten effect veroorzaakt door een tijdelijke verlaging in de uitkering en het feit dat werklozen die eenmaal een sanctie gehad hebben daarna strenger worden gecontroleerd. In feite wordt het effect dus veroorzaakt door een regimeverandering als gevolg van de interventie. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de kans op een interventie, in dit geval het sanctierisico, in het algemeen het zoekgedrag beïnvloed voordat de werkelijke interventie plaatsvindt. Het gemeten effect van de sanctie is dus alleen het effect van de verrassing op het moment dat een sanctie wordt opgelegd. We kunnen niet meten hoe de werkhervattingsintensiteit na oplegging van een sanctie zich verhoudt tot de intensiteit die we zouden hebben waargenomen als er helemaal geen sanctiesysteem zou bestaan.

### **7.3 Toepassing op het opleggen van sancties**

In deze paragraaf bespreken we een toepassing van het model uit de vorige paragraaf. De beleidsinterventie die wij analyseren is het opleggen van financiële sancties aan werklozen. Deze toepassing is gebaseerd op eerder onderzoek (zie Abbring, Van den Berg en Van Ours, 1997 en Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours, 1998). Onderzoek naar de werking van sancties stelt hoge eisen aan de gehanteerde onderzoeksmethode en aan de gegevens die hiervoor worden gebruikt. In het bijzonder is het van belang dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat er niet-waargenomen factoren zijn die zowel de kans op een sanctie als de kans op werkhervatting beïnvloeden.

Werklozen die niet voldoen aan de richtlijnen van de uitvoeringsinstanties of de sociale dienst lopen het risico tijdelijk te worden gekort op hun uitkering. Zo'n sanctie wordt meestal opgelegd omdat de werkloze onvoldoende inspanningen verricht om werk te vinden. Het doel van een sanctie is de werkloze te stimuleren om actiever naar werk te zoeken. Aan het nut van sancties is nogal eens getwijfeld (zie bijvoorbeeld Angenent, Bommeljé en Schep, 1993).

Om het effect van sancties te meten zouden we idealiter sancties willekeurig willen toewijzen aan werklozen. Als het wel of niet krijgen van een sanctie niets te maken heeft met het gedrag en de kenmerken van de werkloze dan kan het effect van het opleggen van een sanctie op de werkloosheidsduur worden bepaald door werklozen met sanctie te vergelijken met werklozen zonder sanctie. Echter, gegevens waarbij sancties willekeurig aan werklozen opgelegd zijn bestaan niet.

Het is interessant om te beredeneren wat er gebeurt als we geen rekening houden met het selectief opleggen van sancties, maar wel het effect van een sanctie bepalen door werklozen met sanctie te vergelijken met werklozen zonder sanctie. Omdat sancties meestal worden opgelegd aan werklozen die onvoldoende inspanningen verrichten om werk te vinden, worden in feite werklozen die onvoldoende zoeken naar werk vergeleken met werklozen die dit wel voldoende doen. Het gevonden effect van het

opleggen van een sanctie weerspiegelt dus ook het verschil in inspanningen om weer aan het werk te komen tussen beide groepen. Het is dus niet verwonderlijk dat in zo'n geval het gevonden sanctie-effect negatief of nihil is. Deze conclusie dat sancties de werkloosheidsduur niet verkleinen werd getrokken in eerder onderzoek<sup>145</sup>.

Uit het hierbovenstaande blijkt dat het van cruciaal belang is te corrigeren voor het selectief opleggen van sancties. De in de vorige paragraaf besproken modellen zijn hiervoor erg nuttig. Een werkloze weet dat hij het risico loopt om een sanctie opgelegd te krijgen en misschien weet hij ook wel dat deze kans groter is gedurende bepaalde perioden, maar hij kent vooraf niet het exacte moment waarop een sanctie opgelegd zal worden. Per slot van rekening weet de werkloze dat er een relatie is tussen zijn inspanningen om werk te vinden en het risico van het opgelegd krijgen van een sanctie. Echter baanzoekinspanningen worden imperfect gemonitord en er is een bepaalde discretionaire macht bij de uitvoeringsinstanties en de sociale diensten, die ervoor zorgt dat het exacte moment waarop een sanctie opgelegd wordt niet volledig voorspelbaar is. Daarom is bij het meten van het effect van sancties gebruik gemaakt van het model zonder anticipatie zoals dat in sub-paragraaf 7.2.2 besproken is. We vergelijken dus de werkhervattingskansen voor en na de sanctie, waarbij we corrigeren voor de selectiviteit bij het daadwerkelijk opleggen van sancties.

Voor de empirische analyses is gebruikt gemaakt van individuele gegevens van WW-ers (Abbring, Van den Berg en Van Ours, 1997) en van bijstandsgerechtigden (Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours, 1998). De gegevens van de WW-ers waren afkomstig van het GAK, de TAB en de Detam. De gegevens beschrijven alle individuen die in 1992 begonnen een WW uitkering te ontvangen. De gegevens van de bijstandsgerechtigden beschrijven alle individuen die in 1994 een bijstandsuitkering aanvroegen bij de sociale dienst van de gemeente Rotterdam en verplicht zijn naar werk te zoeken. Over het algemeen hebben bijstandsgerechtigden ongunstigere arbeidsmarktperspectieven dan WW-ers. Het is daarom interessant de effecten van sancties voor beide groepen werklozen met elkaar te vergelijken.

Schattingsresultaten van het model zonder anticipatie laten zien dat het opleggen van een sanctie in bijna alle gevallen een positief effect heeft op de werkhervattingskansen. Personen met overigens gelijke kenmerken die een sanctie hebben ontvangen hebben een aanmerkelijk hogere uitstroombnelheid naar een baan dan personen zonder sanctie. In de regel vindt men na sanctie-oplegging twee keer zo snel een baan als daarvoor.

In tabel 7.1 (bijlage I) staat hoe de werkhervattingskansen van een WW-er verandert door het opleggen van een sanctie. Ditzelfde staat voor bijstandsgerechtigden in tabel bijlage 7.2 (zie bijlage I). Uit de tabellen blijkt dat het opleggen van een sanctie de kans op werkhervatting aanzienlijk verhoogt. Het opleggen van sancties is dus een

---

<sup>145</sup> In Angenent, Bommeljé en Schep (1993) wordt gesteld dat "Het opleggen van een waarschuwing of sanctie heeft geen invloed op het uitstroomptraan, ook niet in negatieve zin. (...) Het door prikkels stimuleren en doen uitstromen naar werk van personen die eenmaal in de bijstand zijn beland, lijkt op korte termijn moeilijk te realiseren", en in Angenent en Van Heeten (1995): "Het belang van het sanctie-instrument lijkt onder de huidige omstandigheden van de uitvoeringspraktijk niet gelegen in het bewerkstelligen van gedragsveranderingen op grote schaal en het doen uitstromen van grote groepen cliënten naar betaald werk. (...) Het overall effect van een waarschuwing of een sanctie op de uitstroom is in ieder geval gering".

effectief instrument om werklozen sneller aan het werk te krijgen. De kans om langdurig afhankelijk te worden van een uitkering wordt aanzienlijk verkleind door al in een vroeg stadium van de uitkeringsperiode onvoldoende inspanningen om werk te vinden te bestraffen met een tijdelijke korting op de uitkering.

Verrassend is dat dit zowel geldt voor WW-ers als voor bijstandsgerechtigden. Indien er al sprake zou zijn geweest van maximale zoekinspanning en acceptatie van elke aangeboden baan zouden we geen effect van sancties kunnen verwachten. In dit geval zou het lange zoeken naar werk het gevolg zijn van het ontbreken van aanbiedingen van de kant van werkgevers, bijvoorbeeld omdat de kwalificaties van de werkloze niet aansluiten op de wensen van werkgevers. Het sterke positieve effect dat wordt gevonden suggereert dat dit beeld niet accuraat is. Dat betekent dat zowel gesanctioneerde WW-ers als bijstandsgerechtigden hun baan-zoekinspanningen kunnen verhogen of dat zij aangeboden banen weigeren.

Tenslotte is bekeken of voor het meten van het effect van sancties een ingewikkeld econometrisch model om te corrigeren voor selectiviteit bij het opleggen van sancties echt noodzakelijk is. Zoals wij in het bovenstaande al beargumenteerd zou het negeren van mogelijke selectiviteit bij het opleggen van sancties leiden tot een onderschatting van de effectiviteit van sancties. Empirische analyses waarbij selectiviteit wordt genegeerd laten dit ook zien, het gevonden effect van sancties erg klein en niet significant is. Vervolgens is het onderzoek van Angenent, Bommeljé en Schep (1993) tegen het licht gehouden. Dit onderzoek negeert zowel de selectiviteit bij het opleggen van sancties als het dynamische karakter van het sanctie- en werkhervattingsproces. Dit laatste wil zeggen dat niet wordt gecorrigeerd voor het feit dat de kans dat een werkloze een sanctie opgelegd heeft gekregen tijdens werkloosheid toeneemt naarmate de werkloze langer werkloos is. Een individu dat lang werkloos is geweest heeft langer bloot gestaan aan het risico een sanctie opgelegd te krijgen dan een individu dat slecht heel kort werkloos geweest is. Daarnaast wordt er geen onderscheid gemaakt tussen sancties die vroeg in de werkloosheidsduur zijn opgelegd en sancties die later zijn opgelegd. Als sancties een blijvend (positief) effect hebben op de werkhervattingskans dan verkort een sanctie die vroeg in de werkloosheidsduur is opgelegd de verwachte werkloosheidsduur meer dan een sanctie die later opgelegd wordt. De door Angenent, Bommeljé en Schep (1993) gebruikte methode geeft met onze data een negatief sanctie-effect. Dit verklaart waarom vroeger ten onrechte is geconcludeerd dat sancties geen effect hebben. En het laat het belang zien van het gebruiken van geavanceerde econometrische modellen om het effect van beleidsinterventies te meten.

## 7.4 Conclusies

De evaluatie van dynamische beleidsinterventies met behulp van niet-experimentele data is complex. In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd inzicht te geven hoe dynamische modellen gebruikt kunnen worden om het effect van een beleidsinterventie te meten. In het bijzonder hebben we twee situaties onderscheiden, ten eerste een situatie met volledige anticipatie op het moment van de beleidsinterventie, en ten tweede een situatie zonder anticipatie. Beide situaties hebben andere implicaties op de gebruikte statistische methode en de beschikbare data. Effectmeting in een situatie met volledige anticipatie is eenvoudiger in de methode, maar stelt hogere eisen aan de data. Per slot van

rekening moet het moment van een toekomstige beleidsinterventie geobserveerd worden, zelfs als dat valt na het moment van werkhervatting. Dit laatste is niet nodig in de situatie zonder anticipatie. Echter de statistische methode dit gebruikt dient te worden is complexer.

Een onderzoeker die het effect van een beleidsinterventie wil meten dient daarom een goed inzicht te hebben in hoe het proces van de beleidsinterventie werkt. Daarnaast zijn goede data noodzakelijk. Het exact waarnemen van het moment waarop een interventie plaatsvindt en waarop in- en uitstroom uit werkloosheid plaatsvinden. Daarnaast dient de onderzoeker minimaal net zoveel te weten als de werkloze over de timing van de interventie.

Ter illustratie hebben we onderzoek naar het meten van de effectiviteit van het opleggen van sancties aan werklozen besproken. Het meten van de effectiviteit van sancties is complex vanwege het dynamische karakter van het sanctie proces. Verder verschillen werklozen die sancties opgelegd krijgen van werklozen die geen sanctie krijgen. Voor de verschillen tussen werklozen die door de onderzoeker worden waargenomen kan eenvoudig worden gecorrigeerd, correctie voor verschillen die niet worden waargenomen kan aan de hand van het eerder besproken model zonder anticipatie. We hebben laten zien dat sancties een positief en significant effect hebben op werkhervatting van zowel WW-ers als bijstandsgerechtigden. Daarnaast hebben we laten zien dat het gebruik van eenvoudigere econometrische methoden tot verkeerde conclusies leidt. Het door ons gemeten effect is het effect van het daadwerkelijk opleggen van een sanctie. We kunnen dus niets zeggen over hoe werkhervattingskansen veranderen als het systeem van sancties zou worden afgeschaft of in het geval van een strenger beleid waardoor het aantal werklozen dat een sanctie krijgt enorm stijgt.

Uit het bovenstaande blijkt dat een kant en klaar recept voor de evaluatie van een beleidsinterventie niet bestaat. Zelfs als het meest geschikte model gevonden is, dan zullen in veel gevallen niet-experimentele data ontoereikend zijn om het model te analyseren. Regelmatig is effectmeting met niet-experimentele data gewoonweg onmogelijk. In zulke gevallen kan slechts het effect van een beleidsinterventie bepaald worden door middel van een gecontroleerd sociaal experiment waarbij de willekeur bepaalt welke werklozen wel en welke werklozen niet worden blootgesteld aan een beleidsinterventie.



## Literatuur bij hoofdstuk 7

Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (1997), *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from employment to unemployment*, Working Paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam

Abbring, J.H. en G.J. van den Berg (2000), *The non-parametric identification of treatment effects in duration models*, Working Paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam

Abbring, J.H. en G.J. van den Berg (2001), *A simple procedure for inference on treatment effects in duration models*, Working Paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam

Angenent, F.J.A., Y.B. Bommeljé en G.J. Schep (1993), *Prikkels in de bijstand*, Project Evaluatie van het herziene Stelsel van sociale zekerheid, VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage

Angenent, F.J.A. en J. den Heeten (1995), *Straf of stimulans? Het toepassen van sancties als arbeidsmarktinstrument in de RWW*, Project Evaluatie van het herziene Stelsel van Sociale Zekerheid, VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage

Black, D.A., J. Smith, M.C. Berger en B.J. Noel (1999), *Is the threat of training more effective than the training itself? Experimental evidence from UI claimant profiling*, Working Paper, University of Maryland, College Park

Gorter, C. en G.R.J. Kalb (1996), Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model, *Journal of Human Resources* 31, 590-610

Mortensen, D.T. (1977), Unemployment insurance and job search decisions, *Industrial and Labor Relations Review* 30, 505-517

Mortensen, D.T. (1986), Job search and labor market analysis, in O. Ashenfelter en R. Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*, North-Holland, Amsterdam

Van den Berg, G.J. (1990), Nonstationarity of job search theory, *Review of Economic Studies* 57, 255-277

Van den Berg, G.J., B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998), *Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work*, Working Paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam

Van den Berg, G.J. en B. van der Klaauw (2001), *Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a social experiment*, Working Paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam



## Bijlage I: Kans op werkhervatting

Tabel 7.1 Kans op werkhervatting van een WW-er met en zonder een sanctie. Bij de berekening zijn we er vanuit gegaan dat de sanctie na 2 maanden is opgelegd.

<b>WW</b>				
kans op werkhervatting	Sanctie	Uitvoeringsinstantie		
		GAK	TAB	Detam
6 maanden	Nee	0.62	0.70	0.37
	Ja	0.76	0.83	0.37
1 jaar	Nee	0.75	0.88	0.49
	Ja	0.90	0.96	0.49

Tabel 7.2 Kans op werkhervatting van een bijstandsgerechtigde met en zonder een sanctie. Bij de berekening zijn we er vanuit gegaan dat de sanctie na 6 maanden is opgelegd.

<b>Bijstand</b>		
kans op werkhervatting	Sanctie	
1 jaar	Nee	0.29
	Ja	0.37
2 jaar	Nee	0.43
	Ja	0.58



## Over de auteurs

### **Dr. J. H. Abbring**

Jaap Abbring is in 1993 afgestudeerd als econometrist aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Van 1993 tot 1997 werkte hij als AIO bij de Afdeling Algemene Economie van de Universiteit van Amsterdam en het Tinbergen Instituut. Eind 1997 is hij gepromoveerd aan de Universiteit van Amsterdam op een arbeidseconomisch proefschrift. Momenteel is hij als Akademie-Onderzoeker van de KNAW verbonden aan de Afdeling Algemene en Ontwikkelingseconomie van de Vrije Universiteit. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op arbeidseconomische en econometrische problemen.

### **Drs. B.M.F. Fermin**

Bruno Fermin werkt vanuit een sociaal wetenschappelijke achtergrond als onderzoeker/adviseur bij TNO Arbeid. Zijn expertise is het vertalen van sociaal zekerheidsbeleid naar uitvoeringsconcepten voor UWV, CWI, gemeenten en reïntegratiebedrijven. Zijn onderzoek richt zich op effect- en procesevaluatie en de rol van ICT in het sociale domein. Als adviseur is hij werkzaam op het gebied van kwaliteitsborging, prestatie-indicatoren en het beschrijven van werkprocessen. Van 1993 tot 2000 werkte hij bij Arbeidsvoorziening. Daar is hij als beleidsmedewerker intensief betrokken geweest bij de CWI-vorming, de ISO-certificering en het vormgeven van de reïntegratetaak vanuit de nieuwe rol als opdrachtnemer.

### **Dr. A.O.J. Heyma**

Arjan Heyma is sinds 1 juli 2001 werkzaam bij SEO als senior onderzoeker en projectleider van het onderzoeksprogramma Economie van de Vergrijzing. Hij studeerde econometrie en wijsbegeerte aan de Universiteit van Amsterdam. Tegelijkertijd werkte hij als student-assistent voor het Economisch en Sociaal Instituut (ESI) van de Vrije Universiteit Amsterdam. Na zijn afstuderen begon hij met promotie-onderzoek aan het Centre for Economic Research on Retirement and Ageing (CERRA) van de Rijksuniversiteit Leiden. Tussen 1998 en 2001 was hij onderzoeker en projectleider voor TNO Verkeer, Vervoer, Logistiek en Ruimtelijke Ontwikkeling (TNO Inro). Hij heeft er onder andere onderzoek gedaan naar regionale arbeidsmarktontwikkelingen, verplaatsingsgedrag, betaald rijden en nieuwe vervoersystemen. Daarbij heeft hij ruime ervaring opgedaan met het combineren van micro-econometrische analyses en beleidsonderzoek.

### **Dr. B. van der Klaauw**

Bas van der Klaauw is in 1995 afgestudeerd als econometrist aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Van 1996 tot 2000 was hij verbonden als aio aan de afdeling algemene economie van de Vrije Universiteit en het Tinbergen Instituut. Zijn promotie onderzoek had betrekking op de determinanten van de duur die werklozen nodig hebben om werk te vinden en de effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid. Momenteel is hij als postdoc verbonden aan de afdeling algemene economie van de Vrije Universiteit en het NWO prioriteitsprogramma Scholar.

**Dr. P.W.C. Koning**

Pierre Koning is werkzaam bij de afdeling Regulering & Marktwerking van het Centraal Planbureau. Zijn expertise ligt op het gebied van arbeidseconomie, sociale zekerheid en micro-econometrie. Momenteel richt zijn onderzoek zich vooral op het gebruik van prikkels bij het aansturen van semi-publieke instellingen, waaronder met name het UWV en CWI. Koning studeerde Algemene Economie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, alwaar hij ook van 1993 tot 1997 als AiO bij de vakgroep econometrie aan verbonden was. In 1998 resulteerde dit in een proefschrift over evenwichtszoekmodellen voor de arbeidsmarkt. Hierna is hij werkzaam geweest bij de directie Analyse & Onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gevolgd door zijn huidige baan bij het Centraal Planbureau.

**Ir. E.L. de Vos MIM**

Edwin de Vos is sinds 1994 werkzaam bij TNO als onderzoeker/adviseur op de terreinen van arbeidsmarkt, activering en reïntegratie en informatiemanagement. Hij geeft leiding aan het onderzoekprogramma 'Prestatie-indicatoren in de sociale zekerheid'. Dit is het meerjarenproject van TNO Arbeid waarbinnen evaluatiemethoden worden ontwikkeld. Hij leidt tevens het programma 'ICT en sociaalbeleid'.

Als Member of the board of directors of GLADNET (het internationale netwerk van onderzoeksinstellingen en NGO's op het terrein van arbeid en handicap) is hij betrokken bij de ontwikkeling en onderhoud van het netwerk waaronder de internetsite ([www.gladnet.org](http://www.gladnet.org)). In dit kader verricht hij internationaal vergelijkende studies.

**Drs. C.W.J. Wevers**

Kees Wevers is arbeids- en bedrijfsgeneeskundige van huis uit. Hij is deskundig op de terreinen van verzuim en reïntegratie, wettelijke reïntegratieregelingen, WAO-beoordeling en de organisatie en uitvoering van de sociale zekerheid. Hij is Manager van het team Reïntegratie en Arbeidsmarkt van TNO Arbeid.